

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA REVISION

DES

DOMMAGES DE GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le lundi 9 mars 1931, à 14 heures

PAR

André DUTILLOY

Président : M. MESTRE, professeur

Suffragants : { MM. JÈZE, professeur
J. BARTHELÉMY, professeur

PARIS

JOUBE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1931

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA REVISION

DES

DOMMAGES DE GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le lundi 9 mars 1931, à 14 heures

PAR

André DUTILLOY

Président : M. MESTRE, professeur

Suffragants : { MM. JÈZE, professeur
J. BARTHELÉMY, professeur

PARIS

JOUBE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1931

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



LA REVISION

DES

DOMMAGES DE GUERRE

INTRODUCTION

HISTORIQUE.

De tous temps, la guerre, semant derrière elle la mort et la dévastation, amena les hommes épris de justice et de charité sociales à relever les ruines et panser les blessures qu'elle avait causées.

On peut voir en effet dans une certaine mesure l'origine de l'indemnisation des dommages causés par la guerre dans les diverses pratiques, telles que : le tribut, la rançon, et les contributions que le vainqueur imposa souvent au vaincu. En 180, le roi de Pont s'engage à verser à Eumène de Pergame 300 talents pour paiement des frais de guerre, plus tard, en 346, les Phocéens s'obligent à payer à Philippe de Macédoine plusieurs annuités pour restituer les sommes volées au temple ; de même les Volsques, en 624, versent une indemnité à Ancus Martius en paiement des dommages causés par la guerre, enfin Rome qui définissait la guerre la « *vis cui resisti non potest* » reçut de Carthage une indemnité vers 899.

Ces procédés en usage dans l'Antiquité n'ont cependant qu'une parenté très lointaine avec ceux de nos jours.

Au Moyen Age, la notion de réparation des dommages de guerre semble disparaître, le régime féodal amenant l'émiettement du pouvoir central, les luttes des chevaliers ne sont guère que des querelles d'intérêt privé, et le butin ou la rançon ne peuvent être considérés que dans une faible mesure comme un

procédé d'indemnisation des dommages résultant de ces rencontres.

Pendant les Temps modernes, la question prend un regain d'activité. Philippe IV le Bel alloue en 1303 une indemnité aux Nobles ayant eu leur biens détruits en Flandre, cette dernière est basée sur la durée de privation de jouissance, voici d'ailleurs cette curieuse ordonnance (Cf. Ordonnances des rois de France de la 3^e race, tome I, 385). « Philippe IV dit le Bel à Corbeil le dimanche après la Saint-Leu 1303 le 20 octobre : Ordonnance par laquelle le roi pourvoit à la subsistance des Nobles dont les biens situés en Flandre, avaient été ruinés par la guerre contre les Flamands. Philippe par la grâce de Dieu, roi de France, à tous ceux qui verront et auront ces présentes lettres, salut et honneur ; savoir faisons qu'il est ordonné par nous, des chevaliers des écuyers des dames, et des demoiselles qui ont perdu les revenus de leurs terres pour la guerre de Flandre et par le gré d'eux, que le terme de la Mi-août prochain à venir, auquel terme ils devaient avoir paiment si comme il est convenu en nos lettres est éloigné jusqu'à la fête Saint-Rémy après ensuivant. Item les chevaliers qui ont compensation de nous des revenus de leurs terres de Flandre, lesquels ont jusqu'ici eu rendage de la moitié jusque la fête Saint-Rémy prochain à venir ; et les écuyers et les dames et demoiselles de leurs tiers jusqu'au dit terme. Les chevaliers, écuyers dames et demoiselles qui au temps passé n'ont eu nulle compensation defores en avant tels comme les autres, et à ces meilleurs termes. Et si nous rendons aux dites personnes leurs héritages de chez la fête Saint-Rémy dessus dite, nous serons quittes du temps qu'ils seront remis en leurs héritages ils les trouvassent nus et dépouillés, par quoi ils ne peuvent prendre leur vivre ou leur soutenance dessus ; nous voulons qu'ils prennent le terme de la Saint-Rémy et non plus. Les chevaliers de ce terme en avant auront le tout des revenus de leurs terres et les écuyers dames et demoiselles la moitié en la monnaie dessus dite ils pourront chacun selon leur portion la moitié à la Saint-Rémy et l'autre moitié aux termes contenus en nos lettres. Et durera cette ordonnance tant comme il nous plaira ; et prendront par le temps les écuyers qui sont chevaliers devenus selon l'ordonnance dessus dite ; et s'il advenait que pleine restitution ne fut faite aux personnes

dessus dites de leurs héritages, toutes œuvres nous tiendraient lieu à ce qu'ils en aient. Et entendons cette ordonnance des personnes qui n'ont soutenance ailleurs hors de Flandre ; et nous en témoins des choses dessus dites avons fait mettre notre sceau en ces présentes lettres. »

En 1315 les évêques de Vence et de Toulon réclament humblement au roi un secours et un allègement d'impôts.

M. Van Houtte, professeur à l'Université de Gand, dans les conférences d'histoire du Droit de 1926 à Bruxelles nous rappelle comment les indemnités étaient réglées pendant les guerres de l'ancien régime, dans les Pays-Bas Espagnols, dit-il, « la question était réglée à la fois par l'usage et par les ordonnances du pouvoir central ; les habitants de la Flandre étaient récompensés par les collèges de diverses chatellenies, lorsqu'il s'agissait de dommages causés par l'armée amie (logements de soldats au delà de plus d'une nuit, fourragement, destructions volontaires d'immeubles dans un but stratégique), toutefois lorsqu'il s'agissait de dommages causés par l'armée ennemie il fallait que les habitants se fussent défendus l'arme à la main pour recevoir une indemnité. En cas de « foule » par des corps d'armée entiers les dommages étaient imputés à la force majeure et ne faisaient l'objet d'aucune récompense à moins que les réquisitions et les exécutions n'eussent eu lieu à titre de représailles ; dans tous les cas la procédure est minutieusement réglementée, souvent les réclamations donnent lieu à des expertises contradictoires et à des transactions, la plus large publicité est exigée pour les paiements ; les immeubles servant à un usage industriel ou agricole passent avant les maisons de plaisance et les châteaux. »

Malgré cette apparence juridique il n'est toujours à cette époque nullement question d'accorder un droit à réparations aux victimes de la guerre, si l'on peut citer de nombreux textes allouant une indemnité, toutes procèdent de la même idée de charité et de secours, le roi selon son bon plaisir et les réserves de sa cassette daigne faire bon accueil aux placets que ses sujets déposent humblement à ses pieds.

Rares sont les juristes de l'époque qui pensent autrement ; c'est ainsi que Vattel dans son *Droit des gens* écrit : « malheur à celui sur qui ils tombent (les dommages de guerre) on peut bien

dans une société courir un risque pour ses biens puisqu'on le court pour sa vie, si l'état devait dédommager tous ceux qui, perdirent de cette manière, les finances publiques seraient bientôt épuisées, mais il est bien conforme aux devoirs de l'état et du souverain et par conséquent très équitable de soulager les infortunés ruinés par la guerre ; il est des dettes sacrées pour qui connaît son devoir bien qu'elles ne puissent donner d'action contre lui. » En sens contraire, Grotius nous parle du droit à réparation, mais l'application de ce droit est selon lui laissée à l'arbitraire du roi qui ne l'accorde qu'à ses sujets qui l'ont bien servi et se sont défendus ; c'est en somme un stimulant pour le combat : « *ut sua cuiusque acrius defendat* ». Pourquoi d'ailleurs réparer les dommages causés par la guerre si cette dernière est considérée comme juste et légitime ? Pufendorf estime « qu'il existe une convention tacite en vertu de laquelle on convient que celui, pour qui la fortune se décidera, impose au vaincu telle condition qu'il juge à propos ; on suppose la guerre également juste des deux côtés et on se tient quitte réciproquement du mal qu'on s'est fait et des dommages qu'on s'est causés les uns aux autres comme y ayant été autorisé par une convention tacite ». On peut lire dans le traité de paix de Ryswick entre Guillaume III d'Angleterre et Louis XIV en 1697 : « tous les torts, dommages, injures et offenses que les dits seigneurs, rois et leurs sujets auront souffert ou reçu les uns aux autres pendant cette guerre seront absolument oubliés ». Cette formule devient alors une clause de style dans la plupart des traités de l'Ancien Régime et l'on songe d'autant moins à accorder au sinistré un droit à réparation que l'on ne pense même pas à réclamer à l'Etat adverse le paiement des frais de guerre.

Ce n'est qu'avec la période révolutionnaire qu'apparaissent les premiers textes consacrant le droit à réparation ; l'article 38 de la loi de 1791 sur les places fortes accorde en effet une indemnité aux propriétaires des maisons détériorées dans le rayon de moins de 250 toises de la crête des parapets des chemins couverts des places fortes. La loi du 11 août 1792 organisa vraiment ce droit, nouvel intru dans notre arsenal législatif : les municipalités étaient chargées de la constatation des dommages et de l'examen des mémoires des sinistrés, ces dossiers passaient ensuite aux directoires de

districts et de départements, enfin devant le conseil législatif qui seul statuait ; la notion de déchéance du droit figurait déjà, mais servait surtout à éviter le bénéfice de l'indemnité aux suspects. Les lois des 14 et 16 avril 1793 déclarent que la Convention indemniserà tous les citoyens des pertes qu'ils ont éprouvées ou éprouveront par l'invasion de l'ennemi », mais si ces textes font honneur à ceux qui les ont proclamés, leur application resta bien souvent lettre morte en raison des difficultés financières de la Convention et de l'inertie de son administration ; c'est ainsi que les commissaires des départements de l'intérieur chargés de vérifier les déclarations qui étaient alors payés 600 livres par mois, trouvaient le poste de tout repos et ne se hâtaient guère de classer leurs dossiers, et Collot d'Herbois s'écriait dans un violent réquisitoire contre cet état de choses : « que souvent la bienfaisance nationale a été étouffée dans le difficile passage des bureaux ». Bienheureux furent alors les quelques sinistrés qui reçurent seulement une partie de leur indemnité ; cette dernière était d'abord versée aux départements et communes, qui la distribuait ensuite aux intéressés ; puis devant l'insuffisance grandissante des ressources du Trésor, la Convention prévint aux cas les plus urgents et ne régla que les indigents. Enfin le dernier stade fut le paiement par équivalent, formule élégante par laquelle le titulaire d'une indemnité recevait un bon d'acquisition des biens nationaux. Acculée à la faillite, la Révolution dut abandonner ses principes et ses promesses, la loi du 19 Vendémiaire an VI retourne aux errements de l'Ancien Régime en faisant appel à nouveau à l'idée des secours : promettre peu mais donner promptement, disait-on alors ; mais cette fois encore les malheureux sinistrés furent victimes des malversations et de l'incurie administratives.

L'échec partiel de l'œuvre révolutionnaire en cette matière a été cependant due plus à la disette du Trésor public qu'au mauvais fonctionnement de la machine administrative ; il n'en reste pas moins, que pour la première fois un droit à réparation avait été reconnu ; mais qu'était-ce en vérité que ce droit sans sanction ? C'est là en effet que fut la principale erreur de la législation révolutionnaire, ou nulle autorité judiciaire n'avait été prévue pour assurer le respect des droits du sinistré.

Sous le premier Empire quelques décrets allouent des indemnités aux victimes des bombardements anglais en Normandie.

Après les invasions de 1814, 1815 et 1870, la tradition est reprise et la réparation des dommages causés par la guerre est toujours considérée comme une œuvre de bienfaisance sociale. Pourtant la question fit l'objet de vives discussions à l'Assemblée nationale à l'occasion du vote de la loi du 6 septembre 1871, un député, M. Claude, proposa même de faire supporter par la nation entière la réparation des dommages causés par la dernière guerre, M. Grévy qui était le rapporteur de cette proposition disait : « la guerre est un fait national, n'est-ce pas la nation qui doit la supporter, n'est-ce pas surtout en cette matière et dans les circonstances où nous sommes qu'il est juste et politique de proclamer et d'appliquer le principe d'unité et de solidarité qui relie toutes les parties du territoire français » ; dans une chambre composée surtout de conservateurs, le mot de solidarité ne trouva pas d'écho et un député prétendit même que c'était du communisme... d'autre part Thiers, pour des raisons d'ordre juridique et financier, était hostile à l'indemnité et au droit à réparation intégrale, il ne s'agit pas, disait-il, d'une dette mais d'un acte de bienfaisance et de générosité nationale. Une transaction se fit et on employa le terme ambigu de dédommagement dans la loi du 6 septembre 1871 dont le titre est d'ailleurs inexact : « loi qui fait supporter par toute la nation française les contributions de guerre, réquisitions, dommages de toutes natures causés par l'invasion pendant la guerre de 1870-71 » : considérant que la dernière guerre la partie du territoire envahie par l'ennemi a supporté des charges et subi des dévastations sans nombre, que les sentiments de nationalité qui sont dans le cœur de tous les Français imposent à l'Etat l'obligation de dédommager ceux qu'ont frappés dans la lutte commune ces pertes exceptionnelles.

Le législateur se borna donc à distribuer des secours aux sinistrés, les dommages furent ainsi évalués pour les départements :

Contributions de guerre : 30.011.442 francs.

Réquisitions en nature : 134.100.787 francs.

Logements, nourriture : 101.889.814 francs.

Dommages de faits de guerre : 392.611.839 francs.

Soit au total environ 685 millions pour les départements et 303 millions pour la Ville de Paris, dont 200 représentaient la contribution versée à l'Allemagne ; une somme de 100 millions fut d'abord distribuée aux départements puis celle de 6 millions pour Paris, la loi du 7 avril 1872 accorda ensuite 120 millions aux départements et 140 à Paris. Les sinistrés reçurent environ de 30 à 54 % de ce qu'ils réclamaient ; la procédure administrative fut soigneusement réglemeutée, des commissions cantonales avaient pour mission d'évaluer les dommages, leurs travaux étaient ensuite transmis à une commission départementale comprenant le préfet, 4 conseillers généraux et 4 membres désignés par le ministre de l'Intérieur et le ministre des Finances. Ces opérations furent assez rapidement effectuées et en 1877 la plupart des dossiers étaient classés.

Si la III^e République ne reconnut pas encore le droit à réparation, il faut reconnaître qu'elle sut établir une distinction rationnelle entre les diverses catégories de dommages et leur nature. Pour la première fois les travaux administratifs d'évaluation et de règlement des dommages furent conduits suivant un plan méthodique et bien conçu.

L'Allemagne, grâce à l'indemnité de 5 milliards, put se montrer généreuse envers les Alsaciens-Lorrains, elle leur accorda en plusieurs lois environ 57 millions pour les dommages causés par les faits de guerre ; les évaluations faites par des commissions statuant en dernier ressort et selon la valeur présente des biens détruits, laissaient à l'Etat la faculté d'imposer que l'indemnité allouée fut strictement destinée à la reconstruction de l'immeuble, c'est l'origine du remploi.

Quoi qu'il en soit, ce court rappel historique suffit à montrer combien le législateur d'avant-guerre était opposé à l'idée d'accorder un droit à réparation aux dommages de guerre. On peut cependant citer quelques textes permettant aux sinistrés de s'adresser devant les tribunaux, le décret du 10 août 1853 concernant les mesures préventives de défense, les réquisitions de l'armée, ce décret de 1853 sur les places de guerre allouait des indemnités ; le tribunal compétent était déterminé par les circonstances du dommage et le but mesure de défense ; M. Larnaudé, dans la publication du Comité national d'action pour la réparation

intégrale des dommages de guerre, fascicule O. p. 4, résume la théorie et la pratique suivies alors : « donnait droit à réparation ce qu'on appelle les mesures préventives de défense prises très longtemps à l'avance par l'autorité militaire, ainsi toutes les mesures prises avant cette date, si triste pour tous les Français, le désastre de Sedan, ont été considérées comme donnant droit à indemnité parce qu'elles étaient des mesures préparatoires prises très longtemps à l'avance, mais en ce qui touche les destructions venant non seulement de la lutte même mais les mesures prises immédiatement avant elle n'étaient pas dues. »

On voit donc combien était étroite à pareille époque la notion de dommage de guerre, tout ce qui provenait des nécessités immédiates du combat, ce que l'on a coutume d'appeler le fait de guerre était écarté et envisagé comme des actes résultant de la force majeure et tombant sous le coup de la trop facile théorie des actes de gouvernement, négation même de la responsabilité de l'Etat. M. J. Barthélemy a résumé clairement l'état de la doctrine d'avant-guerre en ces termes : « la conception ancienne de la souveraineté royale, dont on s'est trop souvent borné à modifier quelques termes pour la transporter à la souveraineté de l'Etat, s'y est longtemps opposé, l'Etat éprouve une répugnance particulière à aller devant les tribunaux, à descendre de son trône pour aller se mettre de l'autre côté de la barre, plaider contre ses sujets ; au moment où s'est posé pour la dernière fois le problème de droit à réparation pour dommages de l'invasion, le droit public français en était encore à un stade intermédiaire ; l'Etat ne reconnaissait le droit à la réparation pour ceux des dommages causés par l'exercice de la puissance publique. »

Quelle que barbare que puisse nous paraître aujourd'hui cette législation, elle subsistait toujours ; peu à peu cependant la théorie de l'irresponsabilité de l'Etat devait être mise en brèche : dès 1913 M. H. de Vault dans une thèse remarquable exposa que la tendance doctrinale et administrative aboutissait à l'extension de la responsabilité de l'Etat et il concluait en ces termes : « la théorie spéciale de l'irresponsabilité de l'Etat à raison des faits de guerre dont l'origine remonte à l'idée primitive d'irresponsabilité générale de la puissance publique doit suivre la même évolution que le principe dont elle est issue et faire place à l'idée de responsa-

bilité à raison des dommages résultant de la guerre. » Toutefois c'est moins sous l'effet du recul de la théorie de l'irresponsabilité de l'Etat mais plutôt sous l'influence de l'apparition d'une nouvelle théorie générale que la notion de réparation de dommages de guerre devait voir le jour.

Cette théorie qui depuis son avènement a pris une place prépondérante dans notre législation n'est autre que celle du risque social. D'origine allemande cette théorie remonte aux environs de l'année 1880 ; elle apparut pour la première fois dans notre arsenal législatif le 9 avril 1898 par la loi sur les accidents du travail, depuis de nombreux textes sont venus former un faisceau compact et s'appuyer sur cette même notion. Citons en passant la loi du 6 juin 1895 sur la révision des procès criminels, celle du 16 avril 1914 sur la responsabilité des communes en cas de troubles, celle du 31 mars 1919 sur les pensions militaires après décès ou blessures pendant le service, celle du 24 juin 1919 sur la réparation aux victimes civiles de la guerre, du 3 mai 1921 pour les dommages causés aux tiers par des accidents survenus dans des industries privées travaillant pour la défense nationale, enfin celle du 31 mai 1924 sur la navigation aérienne, rendant l'aviateur responsable des dommages causés aux tiers et à leurs biens par son appareil ou ce qui s'en détacherait. La jurisprudence du Conseil d'Etat a d'ailleurs fait également une large application de la notion du risque et l'on peut dire qu'à l'heure actuelle elle est dans tous les esprits ; la loi récente sur les assurances sociales n'en est qu'une des plus vastes illustrations.

De nombreux auteurs se sont montrés hostiles à cette nouvelle intruse et l'ont vivement critiquée. M. Jacquelin la considère comme des plus dangereuses. Elle conduit logiquement, dit-il, à faire sortir l'Etat de son rôle véritable, en lui faisant assumer la charge de toutes les infortunes des particuliers ; avec cette théorie pourquoi ne pas mettre à la charge de l'Etat la réparation des dommages causés par les inondations et la foudre ? Selon lui, cette théorie d'origine socialiste est trop funeste dans ses conséquences pour l'Etat. M. Larnaude de son côté estime que cette explication n'est qu'un à peu près : « Si l'on voulait accorder une réparation à tous ceux qui peuvent souffrir d'actes de puissance publique, les tribunaux ne suffiraient pas à l'examen des cas et le Trésor public

serait bientôt vide ». La notion du risque social n'est certes pas une panacée universelle mais il faut cependant constater que la guerre a provoqué une nouvelle poussée législative de cette vaste théorie ; beaucoup d'esprits y voient une décadence, peut-être faut-il penser avec M. Duez (dans son livre *La responsabilité de la puissance publique en dehors des contrats*, 1927), « qu'elle est en harmonie avec nos mœurs politiques et sociales et qu'elle est pleinement dans le fil des temps ».

Quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir de la théorie du risque social, il faut reconnaître que la guerre lui a donné une ampleur insoupçonnée jusqu'alors et que la loi sur les dommages de guerre en a été la plus grande illustration.

Abandonnant ainsi les errements du passé, où l'Etat ne considérait la réparation des dommages de guerre que comme l'exécution d'une simple obligation morale, reprenant les principes proclamés par la Révolution, le législateur de 1919 a consacré un droit à la réparation intégrale des dommages causés par la guerre.

Après avoir ainsi brossé l'historique du problème, nous rappellerons brièvement dans une première partie les principes directeurs de la loi organique du 17 avril 1919, dans un deuxième chapitre nous donnerons un aperçu rapide de la tâche gigantesque qui s'imposait à l'administration et aux sinistrés qui y collaboraient.

Dans une seconde partie nous examinerons les principales lois ayant quelque peu modifié la charte des sinistrés.

Sans entrer dans le labyrinthe législatif des dommages de guerre et suivant l'ordre chronologique nous verrons successivement dans quatre chapitres la loi du 31 mai 1921 réorganisant la juridiction des dommages de guerre, celle du 2 mai 1924 dont le but était de réviser les dossiers comportant des indemnités exagérées ; nous aurons alors l'occasion de rappeler les tristes effets de cette loi inique, dont M. Larnaude a pu dire que le droit ne se reconnaît pas dans ses élucubrations plus parlementaires que législatives. Poursuivant notre examen nous étudierons les lois du 23 mars 1928 qui chercha à tempérer les effets de la révision puis celle du 30 mars 1929 qui dans l'esprit de ses auteurs devait apporter la solution de l'irritant problème des frais supplémentaires sur produits finis.

Notre troisième partie sera consacrée à l'étude de quelques points particuliers négligés par le législateur de 1919, tels que l'indemnité pour perte du droit au bail, la situation des Français sinistrés à l'étranger et des étrangers sinistrés en France, enfin dans un troisième et ultime chapitre nous passerons en revue les divers projets qui sont à l'ordre du jour et auxquels le Parlement dans sa session ordinaire de 1931 en donnant sa consécration législative apportera la dernière retouche à cette législation née de la guerre.

Dans une courte conclusion nous essaierons de porter un jugement final sur ce monument législatif, triste conséquence du conflit de 1914. Loin de critiquer la loi du 17 avril 1919, qui, complexe comme le sujet lui-même forme un ensemble homogène et bien étudié, nous pourrions penser que si la charte des sinistrés a fait l'objet de nombreuses retouches, ce n'est peut être pas à elle-même que l'on doive s'attaquer mais plutôt à l'administration et à l'esprit dans lequel elle a voulu l'interpréter et l'appliquer.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Les principes directeurs de la loi du 17 avril 1919.

Lors de l'ouverture des hostilités, la France, nous l'avons vu, n'avait pas la législation d'ensemble sur la réparation des dommages causés par la guerre ; quelques textes isolés reconnaissaient bien dans des cas particuliers un droit à indemnisation, mais, si l'on peut s'exprimer ainsi, l'exception confirmait la règle.

Cependant un courant d'opinion émanant de la doctrine avait peu à peu acheminé les esprits vers la reconnaissance du droit à indemnité ; nous constatons en effet que dès le 26 décembre 1914 le Parlement vota avec spontanéité et à l'unanimité l'article 12 de la loi de budget, proclamant à nouveau après deux siècles le droit à réparation pour les dommages causés par les faits de guerre : « une loi spéciale déterminera les conditions dans lesquelles s'exercera le droit à la réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre ». Dans un admirable élan de solidarité la France entière s'émut devant la férocité et la sauvagerie de l'envahisseur s'acharnant à une destruction systématique de nos plus riches provinces, les paroles de Dr Stresemann à la tribune du Reichstag sont là pour en témoigner (en 1917) : « le pillage, comme disent les Français, effectué dans les usines textiles et mécaniques, a imposé maintenant à la France une perte de plusieurs milliards ; il faut féliciter l'industrie allemande ainsi débarrassée d'un ennemi redoutable ». Le Pays se pencha sur les malheureuses populations du Nord victimes de ces dévastations ; le principe était posé, restait à en préciser les règles d'application.

Il ne fallut pas moins de plusieurs années pour mettre sur pied ce monument législatif ; pendant ce temps, les destructions et les ruines s'amoncelaient d'heure en heure et les malheureux sinistrés attendaient patiemment l'heure de la délivrance. On peut citer en passant cette curieuse ordonnance de référé, rendue le 21 mai 1915 par le président Monnier au sujet de la réclamation d'un sieur Augé, propriétaire d'un immeuble à Neuilly détruit par une bombe de Zeppelin et tendant à la nomination d'un expert pour l'évaluation des dégâts : « Attendu qu'Augé, propriétaire d'un immeuble sis à Neuilly, qui dans la nuit aurait été gravement endommagé par une bombe lancée par un dirigeable allemand, a assigné la ville de Neuilly et le ministre de l'Intérieur pour fins de nomination d'un expert qui aurait pour mission de visiter les lieux, de procéder au constat des dommages, d'en fixer les causes et l'étendue et d'en déterminer l'évaluation, mais attendu qu'avant de statuer sur le fond de la demande, il est nécessaire d'en examiner le principe et de décider sur sa recevabilité, or attendu qu'en l'état actuel de la législation, la responsabilité judiciaire des communes et de l'état n'est pas engagée quand la responsabilité sollicitée est motivée comme en l'espèce par des dommages qui sont la conséquence des faits de guerre ; que dès lors, la demande du sieur Augé, en l'état des motifs sur lesquels il la fait reposer doit être d'ores et déjà écartée comme irrecevable ». Des hommes éminents s'attelèrent à la recherche de la solution du problème nouveau qui se posait au législateur, un comité national d'action pour la réparation des dommages de guerre fut créé, ayant pour président le distingué doyen de la Faculté de droit de Paris M. Larnaude ; l'élaboration de la loi du 17 avril 1919 fut longue et laborieuse, et malgré les critiques dont elle a été l'objet, cette loi, diverse et touffue comme le sujet lui-même, est et restera toujours la charte intangible des sinistrés.

Ce vaste monument législatif ne tient pas moins de 8 pages au *Journal Officiel*, l'article 1 proclame le principe « de l'égalité et de la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre ; l'article 2 en découle et reconnaît aux sinistrés le droit à la réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre ; le dommage doit être causé par les faits de la guerre et

non du fait de la guerre, mesure de sauvegarde des finances publiques.

Le même article 2 précise que le dommage doit être certain, matériel et direct : certain c'est-à-dire correspondant à une perte réelle et évaluable, matériel ou manifesté par une démolition, une détérioration quelconque visible ; par ce mot le législateur a voulu retirer tout droit à indemnité aux simples privations de jouissance ; enfin le dommage doit être direct c'est-à-dire provenant d'un fait de guerre seul ; sont donc considérés comme faits de guerre : 1^o ceux que l'on entendait sous la jurisprudence de 1919 : ce sont d'abord tous les dommages provenant des armées ennemies, ceux résultant de la rencontre des armées, enfin ceux occasionnés par les ordres des autorités et relatifs aux nécessités immédiates de la lutte ; tous ces faits de guerre selon l'interprétation du Conseil d'Etat (Voir arrêt Pesty, 9 mai 1871), ne donnaient d'ailleurs pas lieu à indemnité, en raison de la théorie des actes de gouvernement ;

2^o Les faits de guerre au sens actuel de la loi, c'est-à-dire toutes les mesures relatives aux opérations militaires telles que préparation d'une attaque, ou de défense, évacuations. Sur cette question de dommage direct, M. Mestre dans une étude juridique très fouillée a montré ce qu'il fallait entendre : le dommage est direct quand on relève entre le préjudice et le fait allégué un lien incontestable de nécessité logique.

Ayant rappelé à grands traits les conditions que doit présenter le dommage pour fait de guerre, il nous reste à voir en quelques mots comment l'indemnité sera calculée. La loi sur ce point est le résultat d'une transaction entre les deux chambres qui furent longtemps en désaccord : la haute assemblée animée de l'esprit conservateur traditionnel estimait que le droit à réparation était un droit individuel sanctionné nécessairement par une action judiciaire, la chambre des députés animés d'idées plus avancées, fondait le droit à réparation sur le principe socialiste de solidarité et le considérait comme un droit nouveau, un droit social. C'est l'état qui organise la reconstitution du patrimoine national et c'est moins l'individu qui est bénéficiaire de ce droit que la nation entière, la collectivité, le sinistré n'étant plus guère que le préposé de l'état en vue de la reconstruction ; l'accord se fit cepen-

dant et le remploi que la chambre voulait obligatoire devint facultatif. Pour le mode de calcul de l'indemnité il faut distinguer les meubles et les immeubles :

1^o En ce qui concerne les dommages immobiliers, si le sinistré fait le remploi c'est-à-dire s'engage à reconstruire un immeuble identique ou similaire à celui détruit il recevra tout ce qui est indispensable pour la reconstruction, l'indemnité se décomposera comme suit : d'abord une somme représentative de la perte subie évaluée au prix de construction de 1914, ensuite une somme représentée par les frais de reconstruction, enfin la somme correspondante à la dépréciation pour vétusté, somme qui ne peut d'ailleurs excéder 20 pour cent du coût de la reconstruction. Au contraire, le sinistré qui ne s'engage pas à effectuer le remploi est privé de cet élément important de l'indemnité et ne touche que ce qui correspond à la perte subie. De nombreux auteurs se sont élevés contre cette disposition législative et M. Jacquelin s'est montré tout à fait hostile au principe du remploi, dans une petite brochure intitulée *le droit social et la réparation des dommages de guerre* ; selon cet éminent professeur, l'indemnité calculée d'après le prix de remplacement n'est autre qu'une prime à la reconstruction, il aurait suffi en toute justice de ne payer que la perte subie ; tout en reconnaissant le bien-fondé de cette idée, et ses graves conséquences financières, puisque, en admettant le remploi et en le favorisant le législateur a augmenté dans une proportion de un à quatre les charges de la reconstitution, nous pensons que ce n'était offrir qu'une maigre compensation aux vaillantes populations victimes de l'invasion ou du bombardement et le Parlement a eu raison d'obéir à un sentiment non plus de justice mais d'équité.

En ce qui concerne le calcul de l'indemnité pour les dommages mobiliers, l'article 13 de la loi n'impose aucune condition de remploi ; cette indemnité est fixée uniquement d'après la perte subie, l'estimation varie s'il s'agit ou non de produits agricoles ; pour ces derniers la valeur de la perte subie est évaluée à l'époque de la maturité de la récolte, mais l'article 13 ajoute qu'exceptionnellement pour quatre catégories de biens meubles l'indemnité serait calculée non plus seulement sur la valeur de la perte subie mais aussi sur celle de remplacement. Ces catégories sont les suivantes : les matières premières et approvisionnements nécessaires

à l'exploitation industrielle pour la remise en marche normale pendant trois mois, les produits en cours de fabrication et les objets servant à l'exercice d'une profession. Nous aurons l'occasion de voir plus loin combien cette catégorie souleva de difficultés dans la pratique, difficultés qui ne sont d'ailleurs pas encore entièrement aplanies à l'heure actuelle. La deuxième catégorie concerne les animaux et engrais, semences, etc., indispensables à la reprise de l'exploitation agricole, l'outillage et les marchandises du fonds de commerce, etc., pour une période de trois mois. Enfin dans la dernière catégorie rentrent le mobilier à usage d'habitation, linge, effets, objets d'agrément d'une valeur maximum pour chacun de trois mille francs.

Il nous reste à examiner rapidement les conditions et modalités de paiement de l'indemnité pour dommages de guerre ; là encore il faut distinguer le dommage mobilier et immobilier. Le sinistré, selon l'article 43 de la loi ayant eu le rare bonheur d'obtenir son titre de créance dans les deux mois (en fait la majorité des sinistrés a dû attendre des mois voire même des années) de la délivrance de l'extrait de la décision cantonale chargée de l'évaluation, ou encore de la décision du tribunal des dommages de guerre, s'il n'a pas accepté la décision de la commission d'évaluation, n'est pas encore prêt de toucher, car ce titre n'est pas négociable sauf cependant avec l'autorisation du tribunal ; le paiement sera effectué selon l'attitude du sinistré : pour celui qui effectue le emploi, seul le paiement en espèces s'impose, toutefois l'article 46, § 9 signale que la compensation est permise (imputation d'impôts), l'état peut encore se libérer par le paiement en nature ; la Chambre des députés, soucieuse parfois de ménager les finances publiques, aurait voulu généraliser ce mode de paiement qui aurait permis à l'état de liquider ses nombreux stocks de guerre, mais le Sénat, désireux de respecter avant tout le droit individuel, a laissé au sinistré le soin d'accepter ce mode de paiement. La loi du 30 avril 1921 a créé un nouveau système de règlement : la dation en paiement. Elle permet à l'état de remplacer, par un titre de rente, le titre de créance du sinistré ne faisant ni emploi, ni réinvestissement ; ce titre de rente sera comme le titre de créance précédent inaliénable pendant cinq ans, mais le sinistré au lieu d'être remboursé après les cinq ans d'inaliénabilité par

fraction de dixième d'année en année pourra donc toucher le solde de sa créance en vendant le titre de rente, l'avantage pour l'état réside en ce fait qu'il n'a plus à payer qu'un intérêt annuel au lieu d'un capital de dix annuités, il effectue une consolidation opération toujours avantageuse.

Une autre loi importante pour ménager la trésorerie est celle du 23 juillet 1921 qui a son origine dans un amendement de M. Des Rotours, cet amendement permettait au sinistré d'échanger son titre d'indemnité contre un titre de rente lorsqu'il s'agissait des quatre catégories visées à l'article 13, le gouvernement estima à juste titre qu'ainsi présenté ce texte avait une portée trop grande et la loi a limité le bénéfice de cette mesure seulement à la 4^e catégorie c'est-à-dire aux meubles et objets d'habitation; l'état voit par cette opération transformer une dette à court terme en dette à long terme, et n'a plus à payer qu'un intérêt au lieu d'un capital, le sinistré de son côté devenant un rentier, touchera de suite et n'aura pas à fournir des factures justifiant son emploi, il subit il est vrai un abattement de 15 % de son indemnité.

En résumé le paiement s'effectue pour les dommages immobiliers de la façon suivante, deux mois après la réception du titre de créance le sinistré reçoit un acompte du quart de la perte subie, dont le minimum est de 3.000 francs et le maximum de 10.000 fr., le solde est versé au vu des justifications des dépenses, l'état alloue d'ailleurs un intérêt de 5 % sauf s'il s'agit d'un immeuble de plaisance, voilà pour le cas du emploi.

Pour celui qui réinvestit c'est-à-dire use de la faculté de l'article 45 permettant d'affecter l'indemnité à un usage immobilier agricole, industriel ou professionnel en dehors de la zone dévastée, l'indemnité ne comprend plus que la perte subie, versée par acomptes successifs après justifications, donc ici pas d'avance ni de fonds de roulement.

Enfin le sinistré qui n'opte pour aucun de ces moyens reçoit un titre de créance à 5 % d'intérêts, inaliénable pendant 5 ans, le solde étant versé en dix annuités, soit au total 16 ans pour être indemnisé.

Pour les dommages mobiliers la loi distingue selon les diverses catégories :

1° Pour les meubles des 4 catégories visées au paragraphe 4 de l'article 13, l'attributaire qui reconstitue ou fait le remplacement est dans la même situation que le bénéficiaire de dommage immobilier qui effectue le remplacement ;

2° Les meubles visés à l'article 45 § 2 ne sont indemnisés qu'au prix de la perte subie, paiement en dix ans par annuités ;

3° Les indemnités correspondant à des amendes, contributions de guerre, sont payées de suite avec intérêt du jour du dommage ;

4° A rebours, l'indemnité pour meubles somptuaires selon l'article 44 § 5 n'est pas productive d'intérêts et n'est versée qu'après le paiement des autres chefs d'indemnités dont le sinistré peut bénéficier.

Tels sont tracés à grands traits les principes directeurs de la loi du 17 avril 1919, nous nous excusons de les avoir rappelés, mais il nous a paru utile d'en parler afin de mieux apprécier ensuite cette loi et mieux comprendre les raisons qui militèrent au fur et à mesure de son application soit à la modifier soit à la compléter. Avant d'examiner les révisions en elles-mêmes et leurs causes, il importe dans un deuxième chapitre de jeter un coup d'œil d'ensemble sur la tâche qui incombait à l'administration chargée d'appliquer les textes votés.

CHAPITRE II

La pratique de la loi du 17 avril 1919.

La France a remporté la victoire de haute lutte mais au prix de quels sacrifices ; lors de l'armistice l'Allemagne laissait dans la désolation et le dénuement le plus complet les dix départements les plus riches, la Nation se devait de panser ses blessures et relever les ruines, faire renaître la vie où pendant quatre ans la mort avait régné. Cette œuvre de reconstitution, l'Etat comprit de suite qu'il devait l'entreprendre au plus vite, de la célérité dépendait en effet la reprise presque entière de la vie économique du pays. Quelques chiffres suffiront à montrer l'étendue du désastre : les dix départements du Nord comprenaient une popu-

lation en 1914 de 4.690.183 habitants, en 1918 au 1^{er} novembre cette dernière était tombée à 2.075 067 ; 289.147 maisons avaient été détruites, 164.317 très endommagées, 258.119 endommagées, 22.900 usines détruites ; 3 millions 306 hectares de terres bouleversées étaient à remettre en état, sans parler des quelques 333 millions de mètres cubes de tranchées à combler et des 373 millions de mètres carrés de réseaux de fils de fer barbelés à enlever. Au point de vue du cheptel, en 1914 ce dernier se décomposait comme suit :

Bovins 890 084, chevaux 412.720, ovins 958.308, porcs 357.013 en 1918 il ne restait que :

Bovins 55.101, chevaux 37.116, ovins 82.490, porcs 24.600.

En ce qui concerne l'état des routes après guerre, 53.380 terres étaient à refaire ainsi que 4.677 ouvrages d'art, 2 260 kilomètres de voies ferrées d'intérêt local à reconstruire. L'ensemble des dommages causés aux particuliers a pu être évalué environ de 80 à 90 milliards de francs. Devant un tel désastre et confiant dans le recouvrement de sa créance sur l'Allemagne, l'Etat se mit en devoir de faire face provisoirement à l'œuvre de reconstitution, dès 1920 le budget spécial des dépenses recouvrables atteignait le chiffre quasi astronomique pour l'époque, de 15 milliards 288.296 francs. On ne pouvait certes pas attendre les versements dus au titre des réparations pour loger les courageux sinistrés qui par amour du sol natal étaient retournés en grand nombre parmi les ruines ; cette politique dont le but n'est pas critiquable devait compromettre gravement nos finances publiques. De conférence en conférence, la France abandonna une partie de sa créance évaluée à 218 milliards de francs à la commission des réparations en 1921 ; la thèse du forfait triompha et il fut convenu que l'on ne réclamerait pas à l'Allemagne les frais de guerre ni l'intégralité des créances ; de fait notre créance fut réduite de 218 milliards à 68 milliards 640 sur un total de 132 milliards réclamés ; la nation entière devait donc en définitive supporter la quasi intégralité des frais de reconstruction. Mais les avances faites par le pays si lourdes qu'elles aient été ne tardèrent pas à porter leur fruit, peu à peu dans les campagnes désolées, la vie renaissait, l'herbe avait repoussé, dès 1923 20 000 usines étaient ouvertes à nouveau, 3 millions d'hectares remis en état, 588.000 maisons reconstruites, les impôts

payés par les dix départements dévastés s'élevaient déjà au chiffre respectable de 3 milliards. Les statistiques précédentes prouvent que la France n'a rien perdu de ses qualités traditionnelles, c'est surtout l'étranger qui s'est étonné d'un relèvement économique aussi rapide.

Cette œuvre de renaissance économique a été dirigée et accélérée par le ministère de Régions libérées dont l'administration centrale a été organisée par le décret du 19 février 1920 ; le ministère comprenait un contrôle administratif ayant mission de vérifier les travaux d'évaluations des 700 commissions cantonales, un contrôle financier chargé de la tenue des comptes individuels de chaque sinistré, enfin de nombreux services divers tels que les cessions de dommages, travaux agricoles, coopératives de reconstruction, etc., etc.

En 1923 la première étape des travaux, c'est-à-dire l'évaluation des dommages était atteinte, au 1^{er} septembre 1923 861.000 décisions étaient rendues correspondant à 62 milliards de francs, 142.000 étaient en instance soit environ 22 milliards ; en cette même année 66 milliards environ furent dépensés. Ces quelques chiffres suffisent à montrer la cadence à laquelle s'opérait l'œuvre salubre de reconstitution, cependant il ne faudrait pas se hâter de conclure et de porter un jugement trop optimiste sur l'œuvre administrative en cette matière ; nous aurons l'occasion de voir plus loin comment trop souvent, parfois à mesure que les caisses du Trésor se vidaient, l'administration usa de pratiques restrictives, parfois même illégales pour le plus grand détriment de la saine application de la loi. De là surtout vinrent les doléances des contribuables saignés à blanc et les lamentations de nombreux sinistrés lésés.

Dans le chapitre II de notre deuxième partie nous aurons l'occasion de relever les principaux abus reprochés à l'administration, abus qui se firent sentir surtout à partir de 1922.

DEUXIÈME PARTIE

LES REVISIONS DE LA LOI DU 17 AVRIL 1919

Ayant en quelques traits rappelé les origines du droit à indemnité aux dommages de guerre, les principes directeurs et la pratique de la loi du 17 avril 1919, il nous reste à voir dans cette deuxième partie, les principales lois qui ont successivement modifié la charte des sinistrés.

Suivant l'ordre chronologique nous examinerons dans un chapitre I^{er}, la loi du 31 mai 1921 réorganisant la juridiction, dans ses causes et ses effets, puis dans divers chapitres nous étudierons les différentes lois du 2 mai 1924, 30 mars 1928 et enfin celle du 30 mars 1929, dernière retouche importante à la législation des dommages de guerre.

CHAPITRE PREMIER

La loi du 31 mai 1921.

La première loi qui mérite d'être signalée est celle du 31 mai 1921 qui a fortement remanié l'organisation judiciaire des dommages de guerre.

S'inspirant des leçons du passé, le législateur de 1919 a pensé à juste titre que s'il reconnaissait un droit au sinistré il devait permettre à celui-ci d'obtenir en justice la réparation de son droit méconnu ou violé ; ce fut là en effet l'erreur grossière des hommes de la Révolution d'avoir oublié de créer, à côté des organes administratifs d'évaluation et de constatation des dommages, une juridiction indépendante et libre chargée de remédier aux erreurs ou

à l'inertie administrative. La loi de 1919 avait institué des commissions cantonales, simples organes administratifs de constatation et d'évaluation ; en cas de non conciliation le sinistré pouvait porter le différend qui le divisait avec la commission cantonale devant le tribunal de dommages de guerre installé dans chaque arrondissement ; nous sommes bien là en présence d'un véritable tribunal où toutes les règles et principes de procédure sont observées, mais les jugements de ce tribunal n'étaient susceptibles d'aucun recours, sauf celui de droit commun, c'est-à-dire le recours pour incompétence, excès de pouvoir et violation de la loi, porté devant la juridiction administrative suprême, le Conseil d'Etat.

L'application de ces textes bien qu'étudiés avec soin ne tarda pas à soulever de nombreuses réclamations des sinistrés et c'est dans une certaine mesure pour obéir aux premières leçons de l'expérience que la loi du 31 mai 1921 vit le jour.

Il est d'ailleurs à noter que cette dernière n'est qu'une partie de la loi portant fixation pour l'exercice de 1921 du budget spécial des dépenses recouvrées sur les versements à recevoir en exécution des traités de paix ; depuis de longues années le Parlement a pris en effet la fâcheuse habitude d'insérer dans la loi du budget de nombreuses réformes n'ayant aucun rapport avec celle-ci, et dont la moindre des conséquences est de retarder le vote du budget pour aboutir à la pratique funeste des douzièmes provisoires.

La première modification importante se remarque dans l'article 6 de la loi du 31 mai qui remanie la composition des commissions cantonales en ce qui concerne la nomination et le recrutement de leur président ; bien que la dite commission soit un organe administratif, pour donner plus de garantie au sinistré, le législateur considéra que le président devait être regardé en quelque sorte comme un magistrat et de fait il était nommé par décret du garde des sceaux ; le projet du gouvernement voulait confier cette nomination ainsi que le pouvoir hiérarchique et disciplinaire au ministre des Régions libérées, le Parlement repoussa à juste raison cette partie du projet ; il eût été en effet contraire au principe fondamental de la séparation des pouvoirs de laisser le président à l'arbitraire ministériel ; c'eût été faire un retour en arrière et revenir aux errements de la justice retenue, la présence au sein

de la commission cantonale du président magistrat est sans nul doute la sauvegarde des intérêts du sinistré qui trouve en face de lui l'agent administratif toujours prêt à lui ronger les ongles ; toutefois la loi a fait une entorse au principe de la séparation des pouvoirs en autorisant le garde des sceaux à délégué ses pouvoirs d'inspection et de contrôle au ministre des Régions libérées pour tout ce qui concerne le fonctionnement des commissions cantonales et des tribunaux d'arrondissement. Nous ne saurions trop nous élever contre cette mesure arbitraire, porte ouverte aux fantaisies administratives.

Une deuxième modification apportée par la loi du 31 mai 1921 a consisté dans la création par département d'un tribunal de dommages de guerre et à la réunion par décret de plusieurs tribunaux d'arrondissement ; cette mesure se passe de commentaire et a eu pour but des économies budgétaires.

La troisième innovation de cette loi, et de beaucoup la plus importante, fut la création de la Commission supérieure des dommages de guerre. L'un des vices de la loi de 1919 avait été en effet de laisser les tribunaux de dommages de guerre statuer en dernier ressort, le justiciable n'ayant comme *ultima via* que le recours de droit commun devant le Conseil d'Etat ; cet état de choses tout en écartant un grand nombre de réclamations des sinistrés, le Conseil d'Etat ayant toujours été un peu considéré par le justiciable comme une sorte d'épouvantail, avait pour conséquence de retarder le règlement des indemnités, nul n'ignore en effet combien la procédure devant le Conseil d'Etat est lente, surtout avec l'accroissement des dossiers résultant de la guerre ; de plus il fallait aller au plus vite sous peine de voir le relèvement économique de nos régions dévastées gravement compromis. D'autre part la pratique avait montré que les diverses juridictions inférieures rendaient des jugements disparates et souvent contradictoires les uns aux autres, en un mot l'unité de juridiction faisait défaut, pour le plus grand dommage des sinistrés qui se voyaient refuser ce qui était accordé quelques kilomètres plus loin ; plusieurs ministres avaient tenté de remédier à ces injustices flagrantes en multipliant les instructions et circulaires, voulant ainsi faire une pression aussi arbitraire qu'illégale auprès des juges, et le plus souvent nuisibles aux intérêts des sinistrés, à

mesure que s'accroissaient les difficultés financières. Il fallait donc créer une haute juridiction à la fois érudite, d'accès facile, et expéditive qui a elle seule aurait l'autorité nécessaire et la continuité de vue indispensable pour maintenir l'unité de jurisprudence ; seul le Conseil d'Etat pouvait remplir ce rôle ; dans son sein même une nouvelle section vit le jour, c'était la Commission supérieure des dommages de guerre qui n'aura évidemment qu'un rôle temporaire.

A côté donc de l'ancien recours de droit commun pour excès de pouvoir il existe maintenant, devant la dite commission, l'appel des jugements des tribunaux de dommages de guerre qui auparavant statuaient en dernier ressort ; ces tribunaux sont comme on le sait des tribunaux d'exception ne jugeant que sur des points parfaitement délimités par la loi, d'où la nécessité d'accueillir largement la plainte du sinistré en lui accordant l'accès facile d'une deuxième juridiction. En entrant dans cette voie le législateur n'a fait d'ailleurs que suivre un principe généralement admis dans notre droit public, celui du double degré de juridiction, et puis enfin dans une matière connexe, pour les litiges afférents aux travaux publics le conseil d'état statue en plein contentieux bien qu'il juge sur certains points en cette question comme tribunal de cassation, rien ne s'opposait donc en droit à reconnaître à la fois le recours pour excès de pouvoir et l'appel devant le conseil d'état.

La commission supérieure fut ainsi composée : quatre conseillers d'état, deux magistrats près la Cour d'appel, deux professeurs de la faculté de droit, deux anciens avocats au conseil d'état et à la Cour de cassation, deux maîtres des requêtes suppléants. Deux maîtres des requêtes et deux conseillers référendaires à la Cour des comptes forment ministère public ; la commission fut divisée en deux sections de sept membres présidée par un conseiller d'état, de nouvelles sections peuvent être créées selon les besoins ; les règles de procédure sont les mêmes que celles de droit commun, toutefois pour plus de célérité le recours est admis dans le mois de la notification faite aux parties par le greffier du tribunal.

La commission supérieure composée d'hommes et de juristes éminents a répondu aux vœux du législateur et comme l'a dit maître Croquez « cette magistrature d'éducation prétorienne, sorte de prolongement du conseil d'état, si elle a dû appliquer des textes

impératifs elle l'a fait avec souplesse dans un esprit hardi et avec une méthode et des modes d'appréciation différents des juridictions civiles ; on a pu lui reprocher ses lenteurs, mais ce grief s'adresse plus à l'administration qui conservait trop longtemps les dossiers soumis à son examen en cas de litige, qu'à la commission supérieure elle-même.

Nous aurons l'occasion de parler dans le chapitre suivant d'une modification importante apportée au sein de la commission supérieure par la loi du 21 mai 1924 qui en vue de la révision des dommages de guerre a installé une section spéciale.

CHAPITRE II

La loi du 2 mai 1924.

SECTION I

LES CAUSES DE LA RÉVISION.

Dans ce chapitre deuxième nous examinerons successivement les causes ayant présidé au vote de la loi du 2 mai 1924 (section I), puis l'objet de la loi elle-même (section II), enfin les effets et la pratique de cette mesure législative (section III).

Dès l'année 1923 la loi du 17 avril 1919 fut battue en brèche et souleva de vives polémiques tant dans l'opinion publique que dans les milieux parlementaires ; avant de rappeler ces critiques il nous paraît utile de parcourir l'œuvre accomplie avant l'élaboration de cette loi, peut-être alors sera-t-on plus indulgent.

L'année de 1923 avait été décisive pour la reconstruction des régions dévastées, l'évaluation des dossiers était en effet en voie d'achèvement, au 1^{er} septembre 861.000 décisions étaient rendues ; portant sur le chiffre respectable de 62 milliards, 142.000 dossiers restaient cependant encore en instance représentant 22 milliards. Les statistiques du ministère des finances nous montrent que l'activité économique renaissait peu à peu, voici d'ailleurs l'état de la situation au 1^{er} septembre 1923 :

Etendue des dommages.

Nature des reconstructions	1918	1 ^{er} janv. 1921	1 ^{er} janv. 1922	1 ^{er} janv. 1923	1 ^{er} sept.	Restant à accomplir
Reconstruction de maisons détruites	744.993	278.834	355.479	553.977	598.000	143.993
Nombre d'habitants	2.075.067	3.288.452	3.985.913	4.074.870	4.207.370	482.843
<i>Dommages agricoles.</i>						
Reconstitution du sol :						
Hectares	3.306.350	2.843.982	2.900.593	2.905.070	2.942.495	394.355
Comblement tranchées :						
Mètres cubes.....	30.000.000	248.934.993	459.993.437	280.402.300	286.663.707	46.336.293
Enlèvement fils barbelés :						
Mètres carrés	2.375.000.000	294.044.302	275.544.612	287.200.815	294.606.636	83.393.364
Reconstitutions des terrains de culture :						
Hectares	4.923.479	1.007.240	1.474.796	4.693.200	4.783.636	130.843
Reconstitution du cheptel :						
Bœufs.....	834.933	429.975	433.418	523.848	528.214	306.719
Chevaux, ânes	373.393	96.695	258.900	299.600	299.750	75.643
Moutons, chèvres.....	890.794	418.738	298.462	407.782	424.890	466.504
Porcs	334.656	3.651	436.485	484.254	484.351	147.305

Etat des sommes dépensées.

	1914 à 1919	1920	1921	1922	1923	Total
Paiement sur le capital des indemnités, trésor.....	4.946 millions	6.494	4.528	2.050	3.975	21.993 millions de francs
Crédit national.....	—	2.636	6.904	6.929	5.400	21.566
Anuités.....	—	—	3.769	2.637	4.700	8.406
Rentes.....	—	—	20	445	450	915
Paiement d'intérêts sur indemnités, crédit national.....	—	23	245	880	350	4.748
Trésor.....	—	—	—	—	250	—
Dépenses pour travaux et achats divers.....	2.974	2.705	949	700	425	7.753
Voies ferrées.....	434	706	824	445	440	2.246
Autres dépenses de reconstruction..	501	520	536	350	350	2.257
Total dommages aux biens..	8.855	13.684	17.769	14.136	12.740	66.584

Nature des reconstructions.

	1918	1er janvier 1921	1922	1923	1er sept. 1923	Travail restant
Usines détruites.....	22.900	18.091	19.442	19.967	20.475	2.725
Voies ferrées intérêt général.....	2.400 km.	2.400	2.400	2.400	2.400	—
— local.....	2.409	471	4.323	4.523	2.095	314
Canaux.....	1.624	786	1.001	1.050	1.451	170
Reprise de la vie municipale des communes.....	3.255	3.246	3.235	3.238	3.238	17
Réouvertures d'écoles publiques.....	—	6.972	7.038	7.425	7.198	223
Nombre d'élèves.....	—	453.548	478.565	484.000	484.667	181.025

Recouvrements fiscaux.

	1913	1919	1920	1921	1922	1923 six mois
—	725	4.091	2.275	2.291	2.896	4.502

La lecture aride de ces chiffres se passe de commentaires, mais l'œuvre grandiose de la reconstitution ne pouvait s'opérer sans commettre parfois des erreurs, sources de jalousies, parfois même de haine envers les sinistrés et entre les sinistrés eux-mêmes.

Peu à peu à mesure que l'avenir financier s'assombrissait, une violente campagne s'ouvrait envers les sinistrés que certains dans l'opinion publique voulaient rendre responsables de nos malheurs financiers et des difficultés de trésorerie. La politique s'en mêla : à la chambre M. Inghels dénonçait avec une publicité déplacée les scandales financiers, les spéculations sur dommages de guerre qui constituaient selon lui le « Panama des régions dévastées ». Une commission d'enquête parlementaire fut instituée pour surveiller certains sinistrés suspects et leur faire rendre gorge, un ouragan d'accusations et de calomnies comme l'a pu s'écrier M. le sénateur H. Merlin s'abattit au début de l'année 1924 sur nos vaillantes populations du Nord qui renaissaient à la vie après les privations et souffrances supportées en silence pendant quatre ans. L'Allemagne faisant chorus avec les mécontents y trouvait un argument de plus pour ne pas exécuter les clauses financières du traité de Versailles et discuter la note, cependant alors que les Français se cherchaient querelle, l'étranger et en particulier les Américains venus visiter les champs de bataille rendaient à notre pays un juste hommage pour les efforts poursuivis dans l'œuvre de reconstitution. A ce propos le Dr Richard Lewinsohn écrivait dans la *Vossische Zeitung* le 24 février 1924 les lignes suivantes : « Il n'y a pas en effet seulement en France des scandales de la reconstruction il y a aussi une reconstruction. On a reconstruit non seulement avec une étonnante rapidité mais avec une absence de tradition étonnante pour la France mais avec utilité et de façon moderne ».

L'aboulissement de toute cette campagne de suspicion et de méfiance envers les sinistrés, ces bons artisans de la renaissance des régions dévastées, fut le vote hâtif de la trop funeste loi du 2 mai 1924 ; inspirée à l'origine, comme nous le verrons dans la section suivante, par le double souci de réprimer certains abus et de procurer des ressources au trésor, cette loi fut si l'on peut dire la plate-forme électorale des candidats aux élections de mai 1924, elle fut détournée de son but par la démagogie des politiciens.

SECTION II

LA LOI DU 2 MAI 1924.

Dès le 15 décembre 1921 le député du Nord Inghels, trouvant une excellente occasion de développer ses idées socialistes, s'était fait le champion de la campagne pour la révision des dommages de guerre; il avait déposé sur le bureau de la chambre une proposition de loi tendant à faire réviser tous les dossiers comportant une demande d'indemnité supérieure à cent mille francs, valeur de 1914; le budget des régions libérées ne pouvait, disait-il, être comparé à un tonneau des Danaïdes. La proposition réclamait en outre l'affichage des dommages réclamés par chaque sinistré et confiait le soin de la révision des dossiers au comité central de préconciliation siégeant à Paris, par cette procédure simpliste et brutale M. Inghels voulait ainsi faire rendre gorge aux gros sinistrés.

Avec beaucoup de sagesse cette proposition fut écartée par la commission des régions libérées, elle démontra sans peine que dès que l'on parlait de révision ce n'était pas seulement les dossiers de plus de cent mille francs qui devaient subir un nouvel examen mais la totalité, ainsi le voulait l'équité: de plus il n'était pas logique de charger de cette révision massive le comité central de préconciliation qui n'était qu'un organisme émetteur de simples avis ne liant aucunement les décisions des commissions cantonales d'évaluation, ce comité était d'ailleurs déjà très encombré et l'afflux de tous les dossiers l'aurait submergé. Enfin et surtout cette disposition draconienne était contraire à l'esprit de transaction entre le sinistré et l'administration qui avait inspiré le législateur de 1919 et risquait de porter un coup fatal à l'œuvre de la reconstitution. Est-ce à dire toutefois que toutes les opérations administratives de constatation, évaluation des dommages, s'effectuaient avec équité et conciliation? Certes non, la pensée du législateur fut en fait souvent mal interprétée, et détournée de son but pour le plus grand dommage des sinistrés qui entrèrent en lutte ouverte avec l'administration. Devant les abus parfois criants de l'administration les sinistrés en vinrent eux-

mêmes à réclamer une révision de leurs dossiers tant il est vrai qu'il n'y a pas d'effet sans cause. Dans un but très louable, le 3 mai 1921 devant les connaissances approfondies réclamées par l'examen complexe des dossiers des industriels, le ministre des régions libérées. M. Ogier, dans sa circulaire n° 631 avait créé un comité départemental de préconciliation dont les délégués étaient désignés par le préfet. Ce comité avait pour mission d'examiner les demandes d'indemnités supérieures à 500.000 francs ; certaines commissions cantonales composées d'un garde-champêtre et d'un cantonnier statuaient sur des dossiers se chiffrant parfois par des millions. Puis le 10 juin 1921 par arrêté ministériel, le même ministre institua le comité central de préconciliation destiné à examiner les demandes d'indemnités supérieures à un million ; par analogie, pour les dommages connexes, c'est-à-dire se rattachant à une même exploitation, les demandes étaient dirigées automatiquement devant le comité départemental ou le comité central de préconciliation selon qu'elles étaient supérieures à cinq cent mille ou un million de francs. Des circulaires postérieures des 31 décembre et 23 août 1922 avaient organisé un comité agricole par département pour étudier de plus près les gros dossiers des agriculteurs. De ce fait 850 dossiers soumis alors devant le comité central de préconciliation et portant sur 15 milliards furent réduits après son examen à 11 milliards 220. Ce comité, dit Loucheur, ne tarda pas à soulever la terreur des sinistrés qui lui donnèrent l'appellation expressive de « raboteuse ».

La conséquence dangereuse de cette réaction administrative ne se fit pas attendre, elle créa une inégalité choquante entre les sinistrés ; il y avait deux poids et deux mesures, d'un côté les rares privilégiés qui avaient eu le bonheur de se voir attribuer leurs indemnités avant la création de ces organes consultatifs, officiels et illégaux et de l'autre ceux qui étaient passés par les fourches caudines des dits comités et s'étaient vus rogner leurs indemnités dans de fortes proportions.

Les mois passaient et l'avenir s'annonçait de plus en plus sombre pour notre trésorerie et nos sinistrés, c'est alors que la Chambre étudiant la proposition déposée sur son bureau le 24 décembre 1923 par M. Ringuier parrain de la loi du 2 mai 1924, espéra couper court aux scandales et procurer des ressources fiscales. Cette

proposition envisageait la révision des dossiers de dommages à partir de 500.000 francs de perte subie pour la confier aux comités de préconciliation; lors de la discussion de cette proposition qui souleva des débats plus passionnés que purement techniques, le rapporteur fit remarquer qu'il était préférable de réviser non plus d'après la perte subie mais d'après le chiffre de la demande, de ce fait le nombre des dossiers soumis à un nouvel examen passerait de 430 à plusieurs milliers et les allocations pour frais supplémentaires source de gros abus n'échapperaient pas à l'inspection des comités.

Le gouvernement plus peut-être par esprit politique que pour mettre un frein aux excès, déposait à son tour un projet le 22 janvier 1924 remaniant la proposition Ringuier; ce projet d'ailleurs fut rédigé à la hâte et la commission des régions libérées en avait eu à peine connaissance. Le ministre des régions libérées faisait remarquer qu'il était insuffisamment armé pour réprimer les abus, le seul recours qu'il eût à sa disposition était l'appel dans le mois de la décision cantonale s'il estimait l'évaluation exagérée; l'action correctionnelle n'entraînait en jeu que pour le délit de fausse déclaration de l'article 51 de la loi du 17 avril 1919 qui prévoyait l'action en déchéance: en voici d'ailleurs les termes: « peut être déchu à tout moment en totalité ou en partie du droit à indemnité: 1^o l'attributaire qui aura fait de l'indemnité un usage contraire aux conditions de emploi auxquelles elle est subordonnée; 2^o l'attributaire qui aura cédé ou compromis contrairement aux dispositions de l'article 1321 du Code civil (cet article nous le rappelons vise les contre-lettres qui sont nulles vis à-vis des tiers); 3^o tout réclamant qui aura négligé volontairement de déclarer qu'il a déjà reçu une indemnité provenant d'une assurance ou qui aura intentionnellement fait une fausse déclaration. Dans ces trois cas la répétition des sommes indûment cédées ou perçues sera en outre poursuivie. » Le ministre n'eut pas de peine à montrer que la récupération effectuée par l'État en cas de fraude manifeste n'avait produit que des sommes insignifiantes, au 1^{er} décembre 1924 il y avait eu 1.174 plaintes déposées, 310 condamnations, 210 déchéances prononcées et 4.117.140 fr. 23 de récupérés. Pour remédier à cette lacune, le projet instituait un recours exceptionnel basé sur la requête civile et la revision crimi-

nelle, recours qui serait exercé par une commission nommée par le ministre. Ce dernier ne pouvait, hormis l'intention frauduleuse, reviser les dossiers où l'attributaire avait commis même de bonne foi une fausse déclaration ou même quand la mauvaise n'était pas prouvée. Par la revision effectuée par la commission recherchant les dossiers comportant une indemnité exagérée, l'État estimait recouvrer 8 à 10 milliards.

Rétablir l'égalité entre les sinistrés, réprimer les abus et procurer des ressources fiscales, tels étaient les arguments officiels des partisans de la revision des dommages de guerre ; la cause profonde fut plutôt le mobile politique, « la peur de ne pas paraître assez avancées est le mal des démocraties, » disait un jour M. Deschanel. Des voix éclairées se firent pourtant entendre pour montrer au Parlement les dangers d'une telle revision, M. Larnaude, le distingué ancien doyen de la Faculté de droit de Paris, fit valoir à ce propos des arguments irréfutables d'ordre juridique, économique et financier.

Au point de vue juridique la revision était contraire aux principes fondamentaux de notre droit public, savoir : la non rétroactivité de la loi et l'autorité irrévocable de la chose jugée. Le sénateur H. Merlin fit remarquer à juste titre que : « la chose jugée est quelque chose de très grave et à quoi on ne saurait porter atteinte impunément. La chose jugée, mais c'est l'abri que la loi offre aux citoyens contre les prétentions qui viendraient incessamment remettre en question leurs intérêts, leurs droits et leur bonheur. La chose jugée c'est une sorte d'impératif social auquel nulle nation policée ne peut se soustraire sans s'exposer aux pires conséquences sociales. » On a répondu à cet argument décisif que les décisions des commissions cantonales n'étaient pas des jugements, ces organes n'étant chargés que de l'évaluation et l'on a rappelé à titre de précédent la loi du 17 août 1915 obligeant les citoyens réformés en vertu de décisions à repasser devant le conseil de révision mais il ne s'agissait là que d'une loi d'exception alors que la défense nationale était en danger. Il n'en n'est pas moins que le fait de modifier des décisions ayant l'autorité de la chose jugée constituait une incorrection juridique ainsi qu'une atteinte profonde à l'esprit transactionnel et forfaitaire de la charte des sinistrés.

Au point de vue économique on a fait valoir à juste raison que la révision léserait gravement les intérêts des sinistrés et compromettrait la reconstitution de nos régions dévastées en portant un coup fatal au crédit des banques privées et des coopératives qui devant la carence ou les lenteurs du trésor avaient fait des avances.

Enfin au point de vue politique cette mesure constituait une faute tant à l'intérieur qu'à l'extérieur ; à l'intérieur en jetant un discrédit fâcheux sur la majorité des sinistrés et en les mettant presque tous dans un état de suspicion maladroit, à l'extérieur en fournissant à l'Allemagne un prétexte de plus pour ne pas exécuter ses engagements.

L'ampleur de cette courte étude ne nous permet pas d'examiner les modifications successives apportées par les chambres à la proposition Ringuier et au projet gouvernemental, la loi fut votée le 2 mai 1924 dans cette atmosphère de houle et de passions que nous avons décrite, il ne nous reste qu'à parcourir ses principales modalités. L'article premier est ainsi conçu :

« Article premier : Tout dossier de dommages de guerre comportant une demande d'indemnité égale ou supérieure à 500.000 fr. en perte subie et inférieure à un million de francs en perte subie, toutes catégories réunies pour dommages connexes devra avant d'être soumis aux commissions d'arrondissement être examiné par les comités départementaux de préconciliation. (Nous rappelons en passant que la loi du 22 juillet 1923 avait remplacé les commissions cantonales par des commissions d'arrondissement, de nombreuses commissions cantonales avaient achevé leurs travaux de constatation et d'évaluation.) Tout dossier établi dans les mêmes conditions comportant une demande d'indemnité égale ou supérieure à un million de francs en perte subie, toutes catégories réunies pour dommages connexes, sera examiné par un comité central de préconciliation.

Article II : toutes décisions, statuant sur des demandes d'indemnités égales ou supérieures à 500.000 francs en perte subie, toutes catégories réunies pour dommages connexes et qui n'ont par fait l'objet d'un recours de l'état devant la commission supérieure seront, dans les 2 mois qui suivront l'application de la présente loi, renvoyées pour examen au comité central de précon-

ciliation, si la décision est intervenue sans que le dossier ait été examiné préalablement soit par les comités de préconciliation, soit en matière agricole, dans les formes administratives en vigueur depuis le 31 décembre 1922. Le comité central de préconciliation examinera les intéressés entendus s'il y a lieu à réduction sur l'ensemble des indemnités pour dommages connexes antérieurement allouées et donnera son avis motivé sur le montant de cette réduction en prenant pour base du calcul des frais supplémentaires, le coût de reconstruction en identique à l'époque où celle-ci a été effectivement réalisée, ou à défaut à l'époque où il statuera. Dans les cas de réduction proposée le dossier sera transmis à une section spéciale de la commission supérieure, qui statuera souverainement suivant la même règle. Le jour où, le dossier est renvoyé au comité central de préconciliation conformément au § 1 du présent article le ministre des régions libérées notifie ce renvoi au sinistré intéressé. Le comité central statue dans un délai de 6 mois à partir de cette notification. La section spéciale de la commission supérieure saisie d'une proposition de réduction statue, le sinistré entendu, dans un délai de 6 mois à partir de la fin de l'instruction, le double délai ci-dessus est observé à peine de péremption de l'instance de plein droit et d'extinction de l'action en réduction. »

L'article III règle la composition de la section spéciale de la commission supérieure ; elle est présidée par un conseiller à la Cour de cassation et comprend 4 conseillers d'Etat ou maîtres des requêtes, 4 magistrats de la Cour des comptes et 4 de la Cour d'appel. Les règles de procédure sont les mêmes que celles appliquées devant la commission supérieure sorte de prolongement du Conseil d'Etat (Il faut signaler l'absence de professeurs de droit et d'avocats au Conseil d'Etat). L'article 5 vise les restitutions et les modalités de versement en cas de réduction. L'article 6 concerne le privilège du Trésor et son assiette. L'article 8 fixe le délit de fausse déclaration réprimé par l'article 7 de la loi du 23 août 1920 lequel ne se prescrit plus qu'au bout de 5 ans et dont le délai court du jour de la délivrance du titre d'indemnité visé à l'article 53 de la loi du 17 avril 1919 ; cet article draconien résume l'esprit de méfiance envers le sinistré qui anime la loi du 2 mai 1924 dont nous venons de tracer à grands traits les modalités, il nous

reste maintenant dans une dernière section à en étudier les effets.

SECTION III

LA PRATIQUE DE LA LOI DU 2 MAI 1924.

Dès son application la loi nouvelle souleva des critiques peut-être plus violentes que n'en avaient suscité son élaboration et d'aucuns regrettèrent sans doute de l'avoir votée. M. Poincaré a d'ailleurs pu dire à ce propos alors qu'il était président du conseil : « J'ai laissé passer cette proposition de loi dans l'intérêt des régions libérées parce que j'ai jugé qu'il était bon de mettre à néant ces accusations que pour mon compte, représentant des régions libérées, je considérai, sauf exception comme mal fondées, comme des généralisations arbitraires et outrancières. J'ai laissé passer la loi. Elle a été cependant appliquée dans un sens qui dépassait certainement la volonté du législateur et dans cette application il y a eu de véritables abus et de véritables injustices. » La source de ces abus provient donc, non seulement de la loi elle-même, mais de l'arbitraire et des fantaisies administratives qui se donnèrent libre cours ; en outre les comités de préconciliation péniblement réorganisés n'entrèrent pas aussitôt en action et ils furent, comme le comité central de l'avenue Pereire, rapidement embouteillés par l'afflux incessant des dossiers que l'administration soumettait à leur examen. Les décrets des 12 octobre 1924 et 27 février, 27 août 1925 avaient réorganisé les bases et le fonctionnement des comités.

Les délais prévus par la loi apparurent manifestement insuffisants et dès le 31 décembre 1924 une loi nouvelle vint dans ses articles 55 et 56 proroger de 10 mois le délai primitif, de 2 mois suivant lequel le comité central de préconciliation aurait dû statuer, de plus le délai de 6 mois suivant lequel il devait statuer fut reporté au 31 décembre 1925. On était loin des 500 dossiers suspects que la loi se proposait d'atteindre puisque ces dossiers comme sous l'effet d'une génération spontanée étaient passés à plus de deux mille ; voici d'ailleurs au 30 novembre 1925 quels étaient les travaux effectués par le comité central.

I. — *Dossiers de l'article I de la loi au nombre de 1.033 et portant sur des demandes s'élevant à 10 milliards environ.*

	Nombre	Demandes des sinistrés	Propositions du comité	Réductions proposées	Pour- centage
A) Aff. réglées.....	244	2.357.830.631	1.160.351.852	1.197.448.779	51
B) Aff. non réglées mais déposées ou en délibéré.....	107	957.457.699	438.711.528	518.746.171	54

II. — *Dossiers de l'article II (nombre de 2.044 portant sur des dommages s'élevant à 7 milliards environ.*

A) Aff. réglées.....	234	328.921.183	249.496.262	71.424.921	24
B) Aff. non réglées...	312	421.068.658	296.619.206	125.049.252	30

24 décisions avaient été rendues par la section spéciale de la Commission supérieure, portant sur 35 millions de francs et correspondant à une réduction de 21 %. Devant les lenteurs de l'administration les délais furent prorogés d'années en années, le délai fixé pour l'examen devant le Comité central fut reporté au 31 décembre 1926, et celui prévu par l'article 56 de la loi de 1925 fut reculé au 31 octobre 1926 ; or, à cette époque, la situation ne s'était guère améliorée, le délai fixé par l'article 1^{er} de la loi du 7 janvier 1926 pour l'examen par le Comité central conformément à l'article 2 de la loi du 2 mai 1924 fut reporté au 31 décembre 1927. Les travaux du Comité étaient les suivants au 23 novembre 1926 :

I. Demandes d'indemnités renvoyées devant le Comité central au titre de l'article 1^{er} : 1.162 dossiers.

II. Demandes d'indemnités renvoyées devant le Comité central au titre de l'article 2 : 2.551, soit un total de 3.413 dossiers.

Au 1^{er} novembre le nombre de dossiers examinés par le comité était de 682 au titre de l'article 1^{er} et de 1.274 au titre de l'article 2, soit un total de 1.956 dossiers examinés ; il en restait donc à cette date 1.457 à réduire. Le gouvernement, las de solliciter de nouvelles prorogations, jugea plus prudent en 1927 de faire courir le délai de prescription du jour de la clôture de l'instruction du dossier et spécifia que le sinistré étant avisé, le Comité central de préconciliation devrait statuer dans les trois mois. Voici d'ailleurs le texte de cette disposition : « Le Comité central de préconcilia-

tion statuera dans un délai de 3 mois à partir de la communication faite au sinistré des conclusions définitives du rapporteur sur chacun des dossiers dont il sera encore saisi au 31 décembre 1927 au titre de l'article 2 de la loi du 2 mai 1924 ». Ces expédients successifs nous montrent combien les prévisions du législateur avaient été erronées et avec quelle lenteur désespérante pour nos sinistrés s'effectuait l'œuvre de la révision ; cependant malgré le trouble jeté par cette dernière dans la reconstitution, les opérations fondamentales prévues par la loi du 17 avril 1919 continuaient leur progression ; à la fin de 1927 l'évaluation de dommages atteignait son terme, les commissions cantonales s'étaient peu à peu éteintes faute de travaux, la loi du 22 juillet 1925 les ayant d'ailleurs remplacées par des commissions d'arrondissement qui cédèrent elles-mêmes la place à des commissions départementales en vertu de l'article 19 de la loi du 28 février 1925. Au 1^{er} janvier 1927, sur 3.080.957 décisions rendues, pour lesquelles la perte subie était de 34 milliards 076.298.475 francs alors que l'indemnité réclamée était de 115.346.890.464 francs, la perte subie reconnue a été de 22 milliards 973.813.608 francs et l'indemnité totale allouée s'était montée à 76 milliards 393.363.027. A la même date les opérations du Comité central (janv. 1927) se traduisaient comme suit :

I. — *Dossiers de l'article 1 de la loi du 2 mai 1924.*

Transmis	Sommes primitives	Dossiers vus	Propositions du comité	Réduction	Abattement proposé
1.249	9.332.158.110	1.063	4.728.019.200	49,51%	4.604.138.800
	(demandés)				

II. — *Dossiers au titre de l'article 2.*

2.251	2.313.627.744	1.947	1.723.636.610	25,5%	589.991.104
	(décisions)				

Soit dans l'ensemble une proportion de 44 %.

Devant la section spéciale de la Commission supérieure, le nombre de dossiers examinés s'élevaient à 348 ; sur un chiffre de 638.601.294 millions de francs d'indemnités fixées par les commissions anciennes, ces propositions de réduction du Comité s'éle-

vaient pour la réduction à 4.511.623, les réductions définitives prononcées par la section spéciale furent de 102.945.646 millions de francs, soit donc une proportion d'abattement global de 16,1 %.

Ces chiffres nous montrent combien l'administration poursuivait avec minutie ses coupes réglées parmi les dossiers des sinistrés redoutant le spectre du Comité central qui n'était plus comme jadis une simple raboteuse mais une véritable guillotine. Ayant rappelé les quelques statistiques indispensables pour suivre l'œuvre de la loi du 2 mai 1924, il nous faut maintenant examiner rapidement les raisons de la lenteur des travaux de révision des divers comités de préconciliation. L'arbitraire administratif et l'interprétation trop large de la pensée du législateur, en sont les causes efficientes.

Une des premières prétentions de l'administration fut de s'emparer de dossiers qui, contrairement à la loi, n'avaient pas besoin de subir la révision, tels ceux qui étaient déjà passés par les fourches caudines des anciens comités de préconciliation : ces organismes n'étaient, on le sait, que purement officieux et sans statut légal ; il n'en est pas moins vrai qu'ils avaient rempli leur but ; tels encore les dossiers qui avaient été examinés selon les formes administratives en vigueur depuis le 31 décembre 1922 par la circulaire 1151 ayant supprimé le Comité central pour les dommages agricoles, désormais soumis à une expertise administrative spéciale. La circulaire de M. L. Marin du 21 mai 1924 tournait la loi en rappelant à l'administration que les nouveaux comités auraient à examiner toutes les demandes déjà soumises aux anciens comités si elles n'avaient pas fait l'objet d'une décision définitive à la date de la promulgation de la loi du 2 mai 1924. Les vues de l'administration centrale furent d'ailleurs confirmées par la Commission supérieure par des arrêts : 16 novembre 1925 société Peugeot. La violation de la loi était donc formelle et M. Ringuier, l'artisan de la loi, a pu écrire à ce sujet dès le 27 mars 1926 les lignes suivantes : « Ce que j'ai voulu ? que les dossiers supérieurs à 500.000 francs en perte subie qui avaient été réglés avant la création des comités de préconciliation soient rappelés devant cette juridiction, mais il a toujours été dit, soutenu, écrit, que les dossiers qui avaient été examinés par lesdits comités seraient tout naturellement dispensés d'un nouvel examen et cela s'explique ; c'est parce que ces organismes avaient

été institués que j'ai eu l'idée de vouloir ramener les premiers à la parité des seconds. Si je reste le défenseur déterminé de la loi du 2 mai 1924 dans ma modeste sphère journalistique, je désirerais bien que dans une intention louable on ne force pas ce texte. »

Une seconde fantaisie administrative qui a eu pour effet d'augmenter le nombre des dossiers à réviser consista dans une interprétation aussi erronée qu'illégale de la question complexe du dommage connexe ; la loi n'avait pas il est vrai très clairement défini la notion de connexité ; en procédure civile on entend par connexité le lien qui unit plusieurs affaires et dont la solution de l'une peut influencer sur celle des autres. Un arrêt Houry du 3 août 1924 avait précisé que dans le silence de la loi c'était au juge qu'appartenait le soin de délimiter les cas de connexité suivant les circonstances, l'administration centrale avide de tout réviser jugea donc opportun d'élargir cette notion contrairement à l'esprit de la loi et à ses travaux préparatoires qui avaient strictement limité le lien de connexité aux dommages se rattachant à un même immeuble ou à une même exploitation commerciale, industrielle ou agricole ; désormais pour l'administration dès qu'elle s'emparait d'un dossier soumis à la révision, toutes les autres demandes du sinistré devaient également subir la révision par voie de connexité. Généralisant abusivement cette théorie, le ministère décidait que suivant le principe de territorialité il suffisait que le sinistré eut plusieurs dommages distincts dans le ressort d'une même commission cantonale pour que si l'une de ses demandes était sujette à révision toutes les autres le fussent automatiquement. Enfin par la théorie de l'unité d'administration il fut décidé que toutes les demandes accessoires d'un sinistré concernant une même exploitation (succursales, dépôts d'une société) devaient prendre également le chemin du Comité central si la demande principale était astreinte à la loi de 1924.

Une autre des tristes conséquences de la loi de 1924 fut d'entraîner parfois à la ruine les sinistrés qui aux prises avec de nombreuses difficultés, devaient rembourser au Trésor le montant de la réduction occasionnée par la révision de leur dossier. Les conditions de reversement imposées étaient draconiennes et l'on assista parfois à ce triste spectacle de voir des sinistrés être obligés de vendre à perte des terres qu'ils avaient au prix d'un dur labeur

et dans des conditions d'existence pénibles remis en état ; on a pu relever entre autres dans le département de l'Aisne que sur 550.000 hectares cultivés à la fin de 1926, 100.000 avaient fait l'objet de mutations et ventes.

Une autre des raisons de la faillite de la loi de revision repose sur les difficultés que rencontra l'administration centrale pour recruter un personnel technique, nombreux et se contentant de traitements modestes ; il y a eu là aussi certes des abus et on signala à la Chambre le fait qu'une centaine de candidats rapporteurs ayant été refusés au concours furent ensuite admis. L'administration se montrait en outre de plus en plus restrictive dans la distinction du dommage direct seul indemnisé et du dommage indirect : ayant à réviser des dossiers, elle manifesta son avidité de récupération en considérant comme indirects des dommages qu'elle avait reconnu comme directs quelques années auparavant.

Après avoir brossé rapidement le triste tableau des effets de la loi du 2 mai 1924 nous en terminerons avec elle en établissant son bilan. Au lieu de porter sur 450 dossiers comme le législateur l'avait cru, la révision s'étendit et nous en connaissons les causes, à 2.251 ; à la date du 14 février 1928, sur ce nombre, 1.143 dossiers avaient été transmis par le Comité central à la section spéciale de la Commission supérieure, avec des propositions de réduction de l'ordre de 32 millions, 634 autres dossiers avaient été écartés par le dit comité pour défaut de connexité, 184 avaient été rejetés comme non susceptibles de révision, 111 étaient en cours de transmission à la section spéciale de la commission supérieure et 170 restaient encore à l'examen du Comité central de préconciliation sis au boulevard Péreire.

Sur ces 1.153 dossiers soumis à la section spéciale, 422 avaient fait l'objet d'une décision définitive, les propositions de réduction du Comité central s'élevaient à 215 millions de francs, la section spéciale les réduisit à 117 millions, soit une diminution de 31 % ; mais ce tableau serait incomplet et l'on aurait une vue insuffisante de la portée de la réforme si l'on ne regardait pas les sommes récupérées par le Trésor ; ces récupérations s'élevèrent à 67 millions, de plus on délivra des ordres de reversement en espèces pour 30 millions, pour 2.900.000 francs en obligations de la

Défense nationale et 742.000 francs en annuités, soit un ensemble global de 101 millions pour 422 dossiers révisés sur 1.153 ; la proportion de réduction sur la totalité fut donc seulement de 0,3 %, résultat bien médiocre si l'on en retranche les frais d'administration chargée de la révision et qui la première année correspondait environ à la moitié des récupérations. Ces chiffres suffisent à nous montrer l'étendue de l'échec de cette loi dont on avait espéré une dizaine de milliards et qui fut comme l'a dit si justement le sénateur Hubert, un mauvais ouïl entre les mains de mauvais ouvriers. Soucieuse de rétablir l'égalité entre les sinistrés, cette loi funeste, étudiée à la hâte par des assemblées politiques inquiètes, ne fut rien moins qu'une loi d'expropriation semant la panique parmi nos sinistrés troublés dans leur œuvre de reconstitution, et l'on peut conclure avec M. Larnaudé que le droit ne se reconnaît plus dans ces proliférations plus parlementaires que législatives.

Dès les premiers effets de la loi du 2 mai 1924, de bons esprits, épris d'équité et de justice sociale, se faisant l'écho des doléances de nos parias des régions libérées, sentirent le besoin de remédier à ces injustices flagrantes et proposèrent ce que l'on a pu appeler la révision de la révision ; l'aboutissement de ce mouvement d'opinion et de réaction fut l'élaboration et le vote de la loi du 23 mars 1928 dont nous étudierons dans le chapitre suivant les origines, la structure et la portée.

CHAPITRE III

La loi du 23 mars 1928.

Avant d'aborder l'examen de la loi du 23 mars 1928, il convient de jeter un coup d'œil rétrospectif sur l'œuvre de reconstitution et de nous arrêter un instant pour apprécier les progrès accomplis jusqu'en 1928. Nos vaillants sinistrés malgré les embûches et tracasseries multiples de l'administration, animée pourtant des meilleures intentions, n'en avaient pas moins continué leur dur labeur et les statistiques n'en sont qu'une faible illustration.

La population de nos dix départements dévastés, de 4 790.183 en 1914, tombée à 2.075.067 en 1918 passait en 1928 à 4.646.004 millions. Dans ce chiffre il faut comprendre il est vrai 611.537 ouvriers étrangers occupés à la reconstitution. En ce qui concerne les immeubles, nous trouvons en 1914 1.258.053 maisons d'habitation et bâtiments agricoles, en 1918 866 844 étaient détruits, en 1928 nous constatons que 640.041 étaient reconstruits et qu'il n'en restait plus que 226.833 à reconstruire ; il convient d'ajouter que de nombreux immeubles ne seront pas reconstruits du fait qu'ils ont fait l'objet de cession de dommages de guerre et que dans certaines régions de la zone rouge la reconstruction était impossible. Aupoint de vue des édifices publics, en 1914 sur 20.824 nous en voyons 17.610 de détruits, en 1928 14.756 sont rétablis ; à cette date, 2.860 restaient donc à rebâtir.

En ce qui concerne les immeubles industriels sur 41.189 usines édifiées en 1914, comptant plus de dix ouvriers, à la veille de l'armistice, 9.330 étaient démolies, en 1928 8.926 sont reconstruites, 1.036 restaient cependant à réédifier.

Pour l'agriculture en 1914, 2.236.227 hectares de terres étaient en culture, 1.922.479 avaient été bouleversés, en 1928, 28.162.832 avaient été remis en état, 56.627 hectares seulement devaient être encore retournés. Pour le cheptel 2.604.000 têtes de bétails peuplaient nos campagnes en 1914, 2.430.000 têtes avaient disparu ou fait l'objet de réquisitions au cours des hostilités, en 1928 1.691.000 têtes étaient reconstituées, il restait donc 739.000 têtes à recouvrer pour revenir à l'état d'avant-guerre, la différence paraît moins profonde si l'on pense au développement pris depuis par la motoculture et par la substitution de la culture à l'élevage dans certaines régions.

Pour les voies de communications l'Etat s'était attaché aussitôt à rétablir nos différents réseaux ; en effet, en 1914, nous trouvons 120.040 kilomètres de routes, après la lutte 18.058.647 étaient devenus impraticables, 54.000 kilomètres restaient à refaire, soit 4.697 kilomètres à retracer, chiffre insignifiant si l'on considère l'étendue du dommage ; il en est de même pour les voies navigables, sur un réseau de 1890 kilomètres en 1914, 1864 étaient inutilisables en 1918, en 1928 1.675 kilomètres étaient rétablis. Quant à la question de déblaiement du sol, le sol ravagé soit

3.336.596 hectares avaient été remis en état en 1928 et il ne restait que certains points de la zone rouge dont une partie sera laissée intacte à titre de souvenir. Pour notre réseau de voies ferrées nous avons vu plus haut que sur un total de 2.490 kilomètres l'intégralité avait été rétablie dès 1920.

Pour nos bassins miniers la restauration était en voie d'achèvement, c'est ainsi que pour le bassin du Pas-de-Calais et du Nord, dans lequel les Allemands s'étaient livrés à une destruction systématique, nous trouvons, en 1914, 271 puits, 3 399 kilomètres de galeries, 1.233 kilomètres de voies ferrées, et 220 machines à extraction avec 2.260.000 tonnes extraites par mois, en 1918 tout était complètement détruit, inondé et hors d'usage, pour les mines de Lens par exemple, la demande d'indemnité atteignait près d'un milliard, en quelques années, nous trouvons en 1928, 295 puits de construits ou rétablis, 3.788 galeries creusées, 1.221 kilomètres de voies ferrées, 236 machines à extraire, et une moyenne d'extraction mensuelle de 2.896.000 tonnes.

Les opérations administratives s'étaient également augmentées dans une forte proportion, il restait cependant au point de vue des travaux d'évaluation en septembre 1928, 134 dossiers devant le comité central de préconciliation, 19.958 devant les commissions départementales, et 2.896 devant les tribunaux de dommages de guerre, soit un total de 22.989 dossiers non évalués.

En ce qui concerne l'état des paiements effectués, sur un total approximatif de 85 milliards, 75 milliards 038.523 avaient été réglés, le solde s'élevait donc encore à cette date au chiffre respectable de 10 milliards 716.417. Les opérations d'évaluation étaient achevées à concurrence 999-1000 et celles de paiement dans une proportion des 7-8.

En moins donc de dix années le plus gros effort avait été fourni, soutenu par la sage politique de redressement financier, suivie par M. Poincaré ; de nombreuses questions restaient cependant en souffrance telles que la revision de la loi du 2 mai 1924, et surtout le délicat problème des frais supplémentaires pour produits finis qui en raison d'une jurisprudence de plus en plus restrictive atteignait une extrême aigrité, ce sont ces difficultés que la loi du 23 mars s'est efforcée d'affronter et dont nous abordons l'examen.

Pour plus de clarté dans l'exposé nous diviserons ce chapitre

en 4 sections, dans la première nous rappellerons les origines de la nouvelle loi, dans une deuxième, nous ferons un rapide historique de la brûlante question des produits finis, dans la troisième nous étudierons la structure même de la loi, enfin dans la dernière section nous rechercherons si le but proposé par cette loi fut atteint.

SECTION I

LES ORIGINES DE LA LOI DU 23 MARS 1928.

Nous avons eu l'occasion dans le chapitre précédent de parcourir les nombreux méfaits et les maux engendrés par la loi du 2 mai 1924 ; les sinistrés conscients de la légitimité de leurs intérêts et respectueux des volontés du Parlement se groupèrent en des organismes puissants pour la défense de leur droit méconnu. Ils réclamaient non pas tant l'abrogation de la loi mais son application loyale et équitable, c'est le but que se proposait l'union de défense des sinistrés constituée le 1^{er} octobre 1926 et qui parvint à faire entendre sa voix auprès d'une administration plus libérale sous les directives de son ministre d'alors M. A Tardieu.

Le premier projet visant une refonte partielle de la loi de révision émanait de MM. Doumer et Renoult et fut déposé sur le bureau de la chambre le 19 janvier 1926. Ce projet tendait principalement à accélérer et améliorer les travaux d'évaluation et de révision ; son originalité consistait à ériger le comité central de préconciliation en véritable organisme de conciliation et de juridiction en supprimant les organes inférieurs subsistant, commissions départementales et tribunaux de dommages de guerre pour les décisions visées par l'article I de la loi de 1924 ; à l'avenir si le sinistré refusait la décision du comité central désormais définitive, le débat serait tranché par la commission supérieure des dommages de guerre. Pour les dossiers visés par l'article 2 de la loi, l'état avait la faculté d'exercer un recours devant la section spéciale de la commission supérieure. Le projet visait également à modifier l'article 4 § 4 prévoyant le remploi en immeuble pour une somme supérieure au montant de la réduction espérée par la révision, par cette faveur de l'article 4 § 4, le sinistré de bonne foi pouvait d'après la loi, demander que le montant des restitutions fut égal au montant de la plus value représentée par

la différence entre la valeur vénale de l'immeuble tel qu'il l'avait reconstruit et la valeur qu'il aurait eu s'il n'avait seulement employé que le montant de l'indemnité réduite ; le sinistré pouvait réclamer devant la section spéciale quand le comité central avait statué par décision spéciale sur la restitution. Auparavant cet article était resté lettre morte. Enfin ce projet améliorait les conditions de reversement et réduisait le privilège du trésor en cas de recouvrement.

La commission des régions libérées donna à ce projet un accord de principe tout en formulant contre lui plusieurs objections. Tout d'abord, la suppression des anciens comités risquait de ralentir les travaux par cet afflux rapide de dossiers au comité central de préconciliation, déjà surchargé ; en outre le fait de donner au dit comité un pouvoir juridictionnel supprimait une des garanties que le sinistré trouvait dans le double degré de juridiction mais, cet argument était aisément réfutable puisque en matière administrative ce principe n'est pas de règle absolue.

Quoiqu'il en soit, ce projet assez judicieux resta dans les tiroirs après avoir été cependant soumis à l'œil attentif du comité consultatif institué par arrêté ministériel du 29 août 1926, organisme nouveau permettant de discriminer les doléances des intéressés qui y avaient officiellement accès.

C'est alors que M. Tardieu, ministre des Travaux publics, déposa à son tour le 13 mars 1927 un projet s'inspirant des directives du précédent et qui devait finalement aboutir au vote de la loi du 23 mars 1928, non toutefois sans avoir reçu des chambres et commissions de telles modifications que l'on a pu dire qu'il n'en restait qu'un squelette.

Dans le désir de simplifier, unifier et accélérer la procédure ce projet retint l'idée de consacrer au comité central de préconciliation le pouvoir juridictionnel et de supprimer les comités départementaux de préconciliation, l'appel des décisions du comité central serait porté devant la commission supérieure. Apportant une nouveauté très salubre, et pour remédier aux divergences de vues existantes entre la section spéciale et la commission supérieure elle-même, le projet décidait que les 2 cours pourraient se réunir en assemblée générale pour réaliser l'unité de jurisprudence indispensable à toute justice digne d'en porter le nom.

Critiquant ensuite la loi de révision, tant dans son esprit que dans son application, le projet chercha à supprimer les errements suivis par l'administration : erreur sur le nombre et l'analyse des dossiers, erreur sur l'appréciation de l'enrichissement agricole et sur la classification des dommages directs et indirects, erreur enfin dans l'application de l'article 4, § 4.

Le ministre des travaux publics s'attacha avant tout à condamner pour l'avenir la pratique de l'administration centrale tendant malgré les textes formels à réviser les dossiers déjà vus par les anciens comités ou à attirer devant elle tout ou partie des dossiers par voie de connexité, soit encore ceux des dossiers qui avaient fait l'objet des règles édictées par la fameuse circulaire du 31 décembre 1922 sur les dommages agricoles.

Enfin reprenant les dispositions du projet primitif, en les améliorant, le projet gouvernemental réduit du double au simple le privilège du trésor et facilite le reversement en autorisant le sinistré à s'acquitter de sa dette par la remise des titres ou obligations qu'il avait primitivement reçus en paiement.

Mais une des dernières innovations heureuses que présentait le projet Tardieu était la création d'un recours exceptionnel devant la commission supérieure mais, il est vrai, limité à trois cas bien spécifiés : le premier vise celui où le dossier a été révisé à tort par suite d'une mauvaise application de l'article 2 de la loi du 2 mai 1924 ; le second prévoit l'hypothèse déjà vue, où le bénéfice de l'article 4, § 4 aura été refusé au sinistré, enfin le troisième envisage le recours lorsque pour le dommage agricole la décision de révision aura été en contradiction avec les décisions antérieures par suite du revirement de la jurisprudence sur la classification du dommage direct et indirect.

Telles sont les idées maîtresses du projet déposé par M. Tardieu qui reçut un accueil favorable de la commission des régions libérées mais fit l'objet de nombreux amendements surtout en ce qui concernait l'allocation des frais supplémentaires pour produits finis sur laquelle il était muet. Nous allons retracer dans la section II l'historique.

SECTION II

LE PROBLÈME DES FRAIS SUPPLÉMENTAIRES POUR PRODUITS FINIS.

Nous avons eu l'occasion de voir au début de cette étude que le sinistré qui n'effectuait pas le emploi de ses dommages immobiliers ou n'effectuait pas la reconstitution de ses dommages mobiliers ne recevait qu'une indemnité correspondant à la perte subie. Si le emploi en matière immobilière n'a pas causé de difficultés il n'en fut pas de même, en ce qui concerne les meubles. La loi organique, il est vrai, dans son article 13 parlait de ce principe : « que les dommages causés aux biens meubles seraient réparés dans la mesure de la perte subie évaluée à la date du 30 juin 1914, cependant pour faciliter la reprise de la vie économique elle apportait un palliatif au paragraphe 3 de l'article 13 en accordant des frais supplémentaires, aux matières premières, approvisionnements, produits et marchandises nécessaires à assurer la marche du commerce et de l'industrie pendant une période de trois mois. »

Dans le silence de la loi ne parlant pas expressément des produits finis, c'est-à-dire ceux fabriqués par l'industrie, mais visant seulement les marchandises du commerce, l'administration se trouva fort embarrassée, elle n'eut pour la solution du problème que des formules empiriques imposées par les circonstances de temps et de lieu et de plus en plus restrictives quand les caisses du trésor s'épuisaient. Les revirements de la jurisprudence eurent pour conséquence fâcheuse de créer entre les sinistrés des différences de traitement se traduisant par des inégalités manifestes. Jusqu'en 1922, l'état avait alloué largement les frais supplémentaires pour produits finis, à cette date il se montra plus circonspect, enfin brutalement le 24 novembre par un arrêt célèbre il supprima brutalement cette allocation. Il y eut alors 3 classes de sinistrés, ceux qui avaient obtenu les frais supplémentaires d'une part, de l'autre, ceux qui ne les avaient reçus qu'en partie, enfin ceux qui n'en avaient pas bénéficié.

Avant de tracer l'historique de ces divergences administratives et pour mieux en comprendre toute l'étendue, il nous paraît utile

de rappeler la notion de frais supplémentaires et de produits finis.

L'article 13 paragraphe 3 remplaçant l'ancien article 4 de la loi organique (l'article 2 ayant été abrogé par la loi du 25 août 1920) spécifie que les frais « supplémentaires représentent la différence entre la perte subie et la valeur de remplacement », mais à quoi correspond exactement la notion de la perte subie pour les produits finis et les marchandises. Il y eut sur ce point dès le début une divergence de vue entre le sinistré et l'administration. Le sinistré de son côté estimait que la perte subie correspondait au prix de vente qu'il aurait obtenu s'il avait cédé ses produits le 30 juin 1914, théorie du coût de revient ou des prix de vente ; l'administration au contraire l'appréciant d'après le prix de revient de ces produits ou le prix d'achat. Quant à la valeur de remplacement elle représente les avances indispensables pour permettre la reprise de l'entreprise, avances qui ne sont faites qu'à une certaine catégorie de biens meubles énumérée au paragraphe 3 de l'article 13 que nous rappelons :

1° Les matières premières et approvisionnements indispensables à une exploitation industrielle dans la mesure de la quantité nécessaire à la remise en marche normale et à la fabrication pendant une période de 3 mois, ainsi que les produits en cours de fabrication et les objets servant à l'exercice d'une profession.

2° Les animaux lorsqu'ils ne sont pas considérés comme immeubles par destination, ainsi que les engrais, semences, récoltes et produits divers nécessaires à la remise en culture, à l'ensemencement des terres et à la nourriture des animaux des exploitations agricoles jusqu'à la prochaine récolte ;

3° L'outillage servant à l'exploitation des fonds de commerce ou à l'exercice de la profession ainsi que les produits et marchandises nécessaires à assurer la marche du commerce et de l'industrie pendant une période de trois mois ;

4° Le mobilier de l'habitation, meubles meublants, literie, linge, effets personnels ; les objets d'agrément dont la valeur pour chacun ne dépassait pas 300 francs lors de la déclaration de guerre.

Le n° 3 du paragraphe 3 de l'article est donc celui qui touche à la question de l'allocation des frais supplémentaires aux produits et marchandises. Pour ces derniers la loi organique spécifie com-

ment sera calculée la valeur de remplacement : soit d'après le prix de remplacement lui-même lorsque le sinistré pourra en fournir la justification, soit d'après l'évaluation faite par l'administration le jour où elle rend sa décision lorsque le sinistré n'a pas encore effectué ce remplacement. Les frais supplémentaires sont donc représentés par la différence des prix au 30 juin 1914 et celle au jour de remplacement ou de l'évaluation. Pour faciliter la tâche des commissions cantonales des circulaires administratives instituèrent des comités techniques chargés d'établir les coefficients, c'est à dire le rapport entre la perte subie et la valeur de remplacement. La difficulté devant laquelle se heurta l'administration fut de savoir si le bénéfice des frais supplémentaires devait être étendu à ce que l'on appelle communément les produits finis ; par un oubli fâcheux du législateur les textes étaient muets sur ce point délicat. C'est cette lacune qui fut la source de tant de doléances de la part des sinistrés car ce terme assez ambigu pouvait s'interpréter de façons différentes, donner ainsi libre cours aux fantaisies administratives et subordonner le bénéfice des frais supplémentaires pour les dits produits finis. Le produit a-t-on dit c'est la matière transformée ; fini signifie le produit achevé et devenu un objet de vente, c'est donc selon l'expression de M. Claeys le produit sorti de la voie industrielle pour entrer dans la voie commerciale. M. Tardieu l'a défini : « le produit sorti de la voie industrielle et de fabrication pour passer dans la voie commerciale, dans laquelle le produit est achevé ou ne doit plus subir que des opérations n'ayant pas un caractère industriel, pour être livré à la clientèle. »

Mais un produit peut être tantôt regardé comme matière première, tantôt comme produit en cours ou comme produit fini selon l'objet de l'entreprise où il se trouve, pour un viticulteur par exemple : le raisin fruit de la récolte ne peut être qu'une matière première, au moment de la pressuration cette matière première devient un produit en cours et ne peut être considérée comme produit fini que lors de la mise en tonneau ou en bouteille.

Au rebours du produit fini, le produit en cours est celui qui n'est pas encore destiné à la vente et doit subir certaines transformations ou manipulations, telles que le peignage de la laine non encore tissée. L'administration dont nous connaissons l'esprit subtil, compliqua encore ces distinctions complexes par la notion de pro-

duits mi-finis stockés avant achèvement, c'est-à-dire des produits qui sont sortis de la phase industrielle mais qui ne sont pas indispensables à la marche de l'entreprise, et n'ont pas droit, de ce fait, à l'allocation des frais supplémentaires.

Nous venons de voir que le produit fini se distingue à la fois des matières premières, du produit en cours et d'après l'admission du produit mi-fini stocké avant achèvement, deux mots suffiront à montrer qu'il faut aussi le différencier des marchandises qui, ont droit elles aussi aux frais supplémentaires.

Le terme générique de marchandises évoque aussitôt l'idée du commerce et du négoce pour en exclure l'industrie ; le commerce c'est l'achat d'une chose dans le but de la revendre sans la modifier, mais il s'est présenté dans la pratique de nombreux cas où il fut très délicat de distinguer ces deux notions, par exemple pour une entreprise mixte comme les filatures de la redoute de Roubaix qui sont selon leur formule un grand magasin dans une grande usine, les toiles sont à la fois le produit fini provenant du tissage et les marchandises du magasin destinées à la vente.

Ayant ainsi rappelé les notions élémentaires pour comprendre le problème soulevé par l'allocation des frais supplémentaires, mais avant de retracer l'historique des pratiques de plus en plus restrictives de l'administration, il nous faut en quelques lignes rechercher quelles étaient les conditions à remplir d'après la loi pour obtenir le bénéfice des frais supplémentaires pour les produits et marchandises nécessaires à la marche du commerce ou de l'industrie pendant une période de trois mois.

La solution du problème dépendait de l'interprétation des mots « marchandises nécessaires à la marche du commerce et de l'industrie pendant une période de 3 mois » ; de l'article 13, §3, il résulte de l'esprit même de la loi et des premières tendances de l'administration que les produits finis étaient nettement visés pour le bénéfice des frais supplémentaires mais sur la base forfaitaire de 3 mois seulement ; cette période de trois mois fut calculée par l'administration d'après les chiffres d'affaires réalisés pendant les 2 dernières années ayant précédé les hostilités.

L'obtention des frais supplémentaires était subordonnée à la reprise de l'exploitation, la loi a imposé comme en matière immobilière un délai de deux ans au sinistré pour reconstituer et en fait

la plupart des sinistrés avaient effectué très rapidement cette reprise d'exploitation.

Mais en ce qui concerne les produits finis et marchandises la loi n'avait pas imposé comme pour les immeubles, l'obligation d'effectuer la reconstitution mobilière de l'entreprise au lieu même où elle existait, le sinistré ayant toute liberté pour choisir l'endroit de la reprise de son exploitation à la condition, cela va sans dire, que ce fut dans les départements dévastés. Quelle devait être enfin la nature de cette reprise d'exploitation ? Si la reconstitution est effectuée en identique il n'y a pas de difficulté puisque c'est la même entreprise qui continue après l'interruption due à la guerre, mais si cette reconstitution n'est pas réalisée en identique, si par exemple l'attributaire a transformé son exploitation agricole en une usine aurait-il droit néanmoins aux frais supplémentaires ? L'administration l'a tranché à juste raison par l'affirmative et a décidé que seules donneraient droit aux frais supplémentaires les reconstitutions portant soit sur des meubles d'exploitation soit sur des meubles ayant droit à la valeur de remplacement, le mobilier à usage d'habitation ne peut donc pas être considéré comme un emploi ; mais d'autre part les meubles d'exploitation peuvent être modifiés selon la nature de la reprise d'exploitation. Telles étaient les conditions essentielles que réclamait l'administration au sinistré requérant le bénéfice des frais supplémentaires au lendemain de l'armistice, mais peu à peu et à mesure que s'assombrissait l'avenir financier elle se montra de plus en plus récalcitrante, pour finalement le refuser. C'est cette lente évolution que nous essaierons de retracer succinctement avant d'examiner les amendements apportés au projet de M. Tardieu pour supprimer les inégalités créées par la jurisprudence à partir de 1924.

A vrai dire la politique de restriction et de parcimonie de l'administration ne remonte guère avant l'année 1922 date à laquelle elle forgea d'ingénieuses théories.

L'une de ces tendances se manifeste par la prétention de subordonner les frais supplémentaires non plus seulement au forfait de 3 mois fixé par la loi mais à la nécessité du fonds de roulement c'est-à-dire d'un stock de marchandises existant avant le sinistre. Le requérant doit donc justifier par sa comptabilité ou tous autres moyens de preuve, d'une part, qu'il avait lors de la destruction ou

l'enlèvement, un stock de produits finis ou marchandises, et d'autre part que si une partie de ce stock a pu être épargnée, celle-ci est inférieure à celui correspondant à une période de trois mois ; de ce fait un industriel en bon patriote ayant réussi à dissimuler son stock de marchandises ou produits finis aux réquisitions ou vols de l'envahisseur se voyait refuser les frais supplémentaires. Deux autres théories inventées pour les besoins de la cause par l'administration furent celles de la durée de fabrication pour les produits finis et du cycle de fabrication pour les produits en cours. Par la thèse de la durée de fabrication l'administration entendait n'allouer les frais supplémentaires que pour la période nécessaire pour fabriquer le produit et constituer le stock indispensable à la marche de l'exploitation pendant 3 mois au plus, cette méthode se heurtait à des difficultés pratiques insurmontables car bien souvent l'industriel ne se bornait pas à fabriquer un seul produit et la détermination de la durée de fabrication d'un seul produit était parfois bien délicate à déterminer par des experts qui n'étaient pas toujours des techniciens.

De même les produits en cours, autre invention de l'administration, n'obtenaient le bénéfice des frais supplémentaires que pour la durée du cycle de fabrication, c'est-à-dire d'après le temps que mettait l'industriel pour renouveler son stock.

Dans un autre ordre d'idées, l'administration estimant que les frais supplémentaires n'étaient alloués que pour permettre la reprise de l'exploitation, ceux-ci devaient être refusés si cette dernière n'avait pas subi d'interruption. Allant encore plus loin dans cette voie et considérant une entreprise comme formant un tout homogène et indivisible elle refusait les frais supplémentaires à une société sous prétexte qu'elle avait dans le reste de la France des exploitations qui avaient pu continuer leur marche pendant la guerre. La commission supérieure des dommages de guerre confirma la thèse administrative le 24 novembre 1924 par le fameux arrêt Abbadie et Aguirre qui eut un profond retentissement dans les milieux sinistrés car il marquait l'ouverture de l'époque où, de propos délibéré, les frais supplémentaires furent radicalement supprimés pour les produits finis.

Cet arrêt a eu trop d'importance dans l'œuvre jurisprudentielle de la commission supérieure pour que nous ne nous y arrêtions

pas. Voici le cas d'espèce, une société, de nom Abbadie et Aguirre ayant, son siège social à Sare dans les Basses-Pyrénées, où elle exploitait le commerce des laines d'Espagne pour la matelasserie, avait réclamé des frais supplémentaires à la commission cantonale de Tourcoing où elle avait une usine de fabrication de laine dites peignées, pour les produits et marchandises qui lui avaient été réquisitionnés pendant l'occupation ; la commission cantonale ayant à la suite de cette demande accordé une somme de 5 millions à titre de frais supplémentaires, l'administration porta la décision de la commission cantonale en appel devant le tribunal des dommages de guerre de Lille qui, acceptant le point de vue administratif et considérant qu'il n'y avait pas eu en l'espèce arrêt total de l'entreprise dont la maison de Tourcoing n'était qu'une succursale, refusa le bénéfice des frais supplémentaires ainsi que le montre le dispositif du jugement que nous citons :

Attendu que l'institution des frais supplémentaires, telle qu'elle a été établie par le paragraphe 4, 1^o et 2^o de l'article 13 de la loi organique a eu pour but de permettre aux industriels et aux commerçants de la région envahie de reconstituer leur établissement sinistré pendant la période difficile qui suivrait la reprise de leurs affaires, d'effacer autant que possible les conséquences de la suspension de leur activité, et par suite, de les placer dans une situation d'égalité à l'égard des industriels et des commerçants établis en France libre ;

Attendu que si la société Abbadie et Aguirre a subi pendant la guerre des restrictions forcées dans son activité, elle n'en a pas moins continué son fonctionnement et a conservé tous ses organes essentiels ;

Qu'il lui était possible de s'alimenter de matières premières aux lieux de production, de confier à des façonniers le lavage et le peignage des laines, opérations qui ne sont pas l'apanage exclusif de la région du Nord — et de se constituer ainsi pour le moment de la reprise des affaires le stock nécessaire aux besoins de la clientèle :

Attendu que l'on objecte que la maison qu'elle avait organisé à Tourcoing constituait une entreprise autonome et doit par conséquent être traitée comme toutes les entreprises de la région envahie ; mais attendu que les actes authentiques qui ont été produits qualifient cette maison de succursale ;

Que pour étendus que fussent les pouvoirs conférés au gérant, celui-ci n'en était pas moins un simple mandataire, c'est-à-dire un subordonné ;

Que si les opérations de la maison-mère sont différentes de celles de la succursale et si les comptabilités sont distinctes, tous les éléments de vitalité, le capital, le crédit sont communs, qu'il n'y a qu'une seule entité juridique, une seule masse de créanciers et qu'en cas de mauvaise fortune la liquidation de la société entraînerait fatalement celle de la succursale tourquennoise ; Qu'ainsi la société dont il s'agit est bien une entreprise située en France libre n'ayant cessé de fonctionner pendant la guerre ; que la maison de Tourcoing n'est à son égard qu'une annexe et qu'à bon droit l'administration est fondée à lui contester l'allocation des frais supplémentaires » (Tribunal des dommages de guerre de Lille, 12 avril 1923).

La société ne se tint pas pour battue et dans son recours devant la commission supérieure elle fit valoir à nouveau qu'il s'agissait d'une entreprise totalement distincte, tant au point de vue de la fabrication que du personnel. Ces moyens émurent la cour suprême qui ordonna une enquête à fin d'expertise (21 janvier 1924).

Les trois experts déposèrent un rapport favorable à la société, exposant que les matières premières, le traitement des laines, la clientèle et le personnel étaient bien différents de la maison-mère de la Sarre.

La commission supérieure des dommages de guerre sur les conclusions de son rapporteur M. Bouchard, maître des requêtes, et de M. Rippert, commissaire du gouvernement, rendit son arrêt le 24 novembre 1924. D'une part elle faisait droit à la réclamation de la société en reconnaissant que si la succursale de Tourcoing dépendait dans une certaine mesure de la maison-mère de la Sarre, elle n'en constituait pas moins une entreprise distincte, par là elle condamnait la thèse administrative acceptée par le tribunal de Lille de l'indivisibilité de l'entreprise quand plusieurs de ses établissements avaient une organisation et des objets différents, mais d'autre part; par une nouvelle jurisprudence elle décidait que les produits finis n'avaient pas droit au bénéfice des frais supplémentaires. Elle établissait pour l'avenir un traitement différent pour

les marchandises du commerce et les produits finis de l'industrie. Pour plus de clarté nous nous permettons de citer le texte de cet arrêt. La commission supérieure des dommages de guerre :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'établissement Abbadie et Aguirre ayant le caractère d'exploitation industrielle, l'attribution des frais supplémentaires à elle due pour destruction d'objets mobiliers est déterminée par l'article 13 § 3-4° de la loi organique du 17 avril 1919 qui énumère limitativement les cas d'attribution des frais supplémentaires pour les exploitations de cette nature ;

Que si d'après l'article 13 § 3-3° de la loi, le législateur attribue les frais supplémentaires pour les produits et marchandises nécessaires à assurer la marche du commerce et de l'industrie, cette disposition ne saurait en aucun cas s'interpréter comme donnant droit aux frais supplémentaires pour les produits fabriqués par l'industriel lui-même ;

Considérant qu'aux termes de l'article 13 § 3-1° de ladite loi les frais supplémentaires sont accordés aux industriels pour les matières premières et approvisionnements indispensables à une exploitation industrielle dans la mesure de la quantité nécessaire à la remise en marche normale et à la fabrication pendant une période de trois mois, ainsi que les produits en cours de fabrication et les objets servant à l'exercice d'une profession.

Qu'il suit de là que la société Abbadie et Aguirre a droit aux frais supplémentaires pour les matières et approvisionnements nécessaires à la remise en marche normale et à la fabrication pendant une période de trois mois ainsi que pour les produits en cours de fabrication et les objets servant à l'exercice de la profession mais qu'elle n'en saurait réclamer le bénéfice en ce qui concerne les produits finis que le législateur n'a pas fait figurer dans l'énumération de l'article 13, § 3-4° de la loi susvisée du 17 avril 1919.

Que par suite, et sans qu'il soit besoin de procéder à une nouvelle mesure d'instruction, il y a lieu de fixer à la somme de 1.761 700 francs le montant des frais supplémentaires attribués à la société pour destruction des objets mobiliers contenus dans son établissement de Tourcoing. Décide :

Art. 1^{er}. — Le jugement susvisé du tribunal des dommages de guerre de Lille en date du 12 avril 1923 est annulé.

Art. 2. — Il est alloué à la société Abbadie et Aguirre à titre de frais supplémentaires de remplacement pour la destruction des objets mobiliers de son établissement de Tourcoing une somme de 1.761.700 francs.

Art. 3. — Le surplus des conclusions est rejeté.

Art. 4. — Les frais d'expertise s'élevant à fr. 9.028, 15 sont mis à la charge de l'Etat.

A partir de cet arrêt la jurisprudence de la commission supérieure fut fidèle à sa théorie de discrimination entre les produits finis et les marchandises, refusant catégoriquement le bénéfice des frais supplémentaires aux premiers et les accordant à ces dernières. Cette distinction subtile et illégale devait avoir comme autre conséquence de supprimer les frais supplémentaires à toute une catégorie importante de sinistrés les négociants transformateurs qui étaient à la fois industriels et commerçants ; toutefois après quelques divergences la cour suprême se montrant plus restrictive à partir de 1926 et reconnut aux négociants transformateurs la qualité d'industriels ce qui leur était nettement défavorable. Enfin après cette nouvelle orientation de la jurisprudence la cour suprême des dommages de guerre faisait sienne la théorie de l'administration concernant les produits en cours et les produits mi-finis et leur accordait les frais supplémentaires.

Est ce à dire pourtant que la solution jurisprudentielle n'était pas sujette à critiques et répondait aux vues du législateur ? Nous ne le croyons pas et de nombreux auteurs n'eurent pas de peine à montrer que la commission supérieure avait été trop loin dans l'interprétation restrictive de l'article 13 de la charte des sinistrés.

On a fait valoir à ce propos que l'erreur de la commission supérieure avait été d'interpréter isolément les numéros 1 et 3 de l'alinéa 3 de l'article 13 et d'appliquer le n° 1 à l'industrie et le n° 3 au commerce (voir *supra*, p. 54 et suivantes) ; si en effet le n° 1 ne parle pas des produits finis le n° 3 semble bien y faire allusion puisque parlant des frais supplémentaires il stipule « qu'ils sont en outre accordés pour les biens meubles compris dans les catégories suivantes : 3° l'outillage servant à l'exploitation du fonds de commerce ou à l'exercice de la profession ainsi que les produits et marchandises nécessaires pour assurer la marche du commerce et de l'industrie pendant une période de 3 mois ». Pourquoi le légis-

lateur aurait-il traité de façon différente les produits finis, malgré le laconisme du texte ?

La commission supérieure avait raison de rappeler que les frais supplémentaires en matière mobilière n'étaient pas dus en principe mais elle avait tort en voulant appliquer à la lettre la faveur légale reconnaissant le bénéfice des frais supplémentaires aux produits et marchandises.

Une des fâcheuses conséquences de la suppression radicale de l'allocation des frais supplémentaires pour produits finis fut la prétention émise par l'administration des contributions directes de chercher plus que jamais à imposer les frais supplémentaires soit au titre de bénéfices de guerre, soit au titre de l'impôt sur le revenu ; sagement le conseil d'état, le 16 juillet 1926 par l'arrêt Rémond, mit un terme à l'inquisition fiscale en spécifiant qu'il n'y avait pas dans l'allocation des frais supplémentaires d'enrichissement, ni d'accroissement du capital ou du revenu mais la simple réparation d'un préjudice subi, droit d'ailleurs consacré par la loi.

Il résulte donc de cet exposé de l'irritante question des produits finis qu'à la suite de l'arrêt Abbadie et Aguirre l'administration et la jurisprudence avaient créé des inégalités chiquantes parmi les sinistrés que l'on pouvait alors classer en trois catégories. Dans la première, se trouvaient ceux qui avaient reçu les frais supplémentaires dans la période qui s'étend de 1919 à 1922, ce ne furent peut-être pas les plus privilégiés car leurs dossiers furent obligés de passer devant les cribles du comité central de préconciliation prévu par la loi du 2 mai 1924.

Dans la deuxième catégorie on peut ranger les sinistrés qui en butte aux mille tracasseries administratives obtinrent avec parcimonie les frais supplémentaires, cette période s'étend de 1922 à 1924.

Enfin restaient les plus lésés ceux qui après 1924 se sont vus refuser le bénéfice des frais supplémentaires pour produits finis. Cet état de choses lamentable compromettait gravement l'œuvre de reprise économique de notre industrie et risquait de porter un coup fatal à toute l'industrie lainière et cotonnière si active avant la guerre de Lille, Roubaix et Tourcoing, il n'y avait en effet pas loin de deux milliards en jeu.

Les sinistrés intéressés se coalisèrent et firent pression auprès

des milieux parlementaires qui furent impressionnés par leurs légitimes remontrances.

Une réforme s'imposait d'urgence, mais comment résoudre la difficulté et réparer les injustices sans en créer de nouvelles ? Deux solutions contraires étaient possibles, soit d'une part obliger les anciens bénéficiaires à rendre les frais supplémentaires qu'ils avaient touchés, soit de l'autre les allouer à ceux qui ne les avaient pas eus en raison de l'arrêt Abbadie et Aguirre ; la deuxième éventualité si elle était favorable aux intérêts des sinistrés compromettrait les finances publiques encore précaires à l'aube de 1928.

La première thèse, consistant à faire reverser au trésor les anciens attributaires fut soutenue par M. Molinié qui, dès 1923 avait déposé au nom de la commission des marchés, un projet de loi consacrant la nouvelle jurisprudence inaugurée par l'arrêt Abbadie. Bien qu'ayant été insérées dans la loi de finances de 1926 les dispositions de ce projet furent disjointes par le Ministre des Finances qui désirait avoir l'avis des commissions des régions libérées des 2 Chambres. Profitant du projet de loi déposé par M. Tardieu et que nous avons eu l'occasion d'examiner avant de parler de la question des produits finis, M. Molinié proposait d'ajouter son ancien projet dont voici d'ailleurs le texte :

« Le montant des indemnités de dommages de guerre accordées à des entreprises industrielles, qui comprendrait des frais supplémentaires sur produits finis, sera modifié, de manière à être mis en harmonie avec les termes de l'article 13, § 3 de la loi du 17 avril 1919 qui n'accorde pas les dits frais supplémentaires à cette catégorie de meubles.

Les sommes correspondant aux frais supplémentaires indûment accordés seront retranchées du total à recevoir si les indemnités n'ont pas encore été perçues.

Quand cette retenue ne pourra plus être opérée, les bénéficiaires directs ou indirects seront invités à reverser le montant des dits frais supplémentaires dans les caisses du trésor public, dans le délai de 3 ans, portant intérêt à 6 % à partir de la promulgation de la loi. »

Cet amendement fut comme on le pense vivement combattu, sous prétexte de rétablir l'égalité entre les sinistrés il consacrait

la violation formelle de la loi opérée par la jurisprudence, menaçait d'entraîner parfois à la ruine les malheureux sinistrés tenus de reverser des indemnités déjà incorporées dans leur industrie, enfin ce projet imposait des conditions vraiment draconiennes pour le versement des sommes allouées.

Un mouvement de réaction ne tarda pas à se faire sentir pour montrer les dangers d'un tel projet, nous en trouvons l'écho dans l'amendement déposé par le député M. Sérol le 21 mai 1927 sur le bureau de la Chambre et qui constitue l'antithèse de l'amendement de M. Molinié, en voici d'ailleurs le texte :

L'article 13, § 3, n° 1 de la loi du 17 avril 1919 est complété ainsi qu'il suit :

En ce qui concerne les produits finis, les frais supplémentaires ne sont accordés que dans la limite ci-dessus prévue pour les matières premières, lorsque celles-ci ont été transformées et terminées postérieurement au 1^{er} août 1914 sur l'ordre ou la suggestion des autorités qualifiées. Ils sont en outre, accordés pour le stock normal et habituel nécessaire, pour assurer la marche commerciale de l'entreprise pendant trois mois.

Le reversement des indemnités indûment allouées, ainsi que l'allocation des indemnités refusées, seront prononcés par le ministre soit d'office, soit sur la réclamation du sinistré, sauf recours devant la section spéciale de la commission supérieure. Ce recours devra être introduit dans un délai de deux mois à dater de la notification de la division ministérielle ».

Cet amendement, comme on le voit, entendait revenir à la saine application de la loi l'administration et les tribunaux de dommages de guerre mais il y a plus et c'est là surtout que réside l'originalité qui devait être retenue plus tard par le législateur, il accordait un droit nouveau à l'allocation de frais supplémentaires à une catégorie de sinistrés qui sur l'ordre des autorités locales par crainte du chômage avaient achevé leurs matières premières et leurs produits en cours de fabrication en produits finis.

Deux autres idées qui devaient inspirer l'élaboration de la loi du 23 mars 1928 étaient la notion du stock normal et la combinaison du reversement des indemnités indûment allouées et de l'allocation de frais supplémentaires aux non touchants.

On a pu objecter à cet amendement qu'il risquait d'entraîner le

trésor à de grosses dépenses car les récupérations seraient dérisoires alors que les versements qu'il devrait effectuer s'augmenteraient rapidement surtout avec la création d'une nouvelle classe de sinistrés.

Une transaction devait concilier ces deux thèses extrêmes et aboutir comme l'ont écrit, MM. Abrami et Calmajane, à un compromis entre l'esprit démagogique et l'esprit de justice.

En effet à la lumière de ces discussions et pour parler avec les milieux intéressés M. Philippoteaux déposa à son tour un amendement le 5 juillet 1927 qui devait rallier la quasi unanimité des suffrages par son élégance et sa simplicité.

Cet amendement apportait trois innovations intéressantes, il tranchait définitivement le droit aux frais supplémentaires pour les produits finis, instituait des commissions départementales, enfin créait une caisse de compensation pour la répartition des dits frais supplémentaires.

A l'avenir les frais supplémentaires alloués aux matières premières et approvisionnements pour assurer la marche industrielle de l'entreprise seront également accordés aux produits finis pour assurer la marche commerciale de la dite entreprise pendant le même délai. Reprenant l'amendement Sérol, M. Philippoteaux prévoyait aussi une indemnité en perte subie et frais supplémentaires pour les industriels qui après le 1^{er} août 1914 et sur l'invitation du gouvernement avaient continué à assurer la marche de leur exploitation.

L'amendement envisageait également les conditions de reversement des anciens bénéficiaires de frais supplémentaires et visait en particulier les sinistrés qui avaient eu leurs dossiers réglés avant la circulaire de M. Ogier du 2 décembre 1920 et s'étaient vus allouer des frais supplémentaires pour des produits commandés ou vendus au cours ou à la fin de fabrication, ou encore ceux qui après la circulaire les avaient obtenus par suite de sa mauvaise application.

L'amendement prévoyait une clause de sauvegarde en faveur des petits sinistrés en stipulant que le reversement n'aurait pas lieu si l'indemnité était inférieure à cent mille francs.

L'amendement Philippoteaux présentait comme deuxième innovation la création de commissions départementales dont la com-

position se ressentait des doléances des intéressés qui désigneraient leurs pairs pour y siéger ; c'était une excellente formule que d'instituer en quelque sorte une commission paritaire comprenant quatre membres dont deux délégués choisis parmi les anciens bénéficiaires et deux parmi les nouveaux, le préfet désignerait aussi son délégué pour les départager en cas de conflit. Les commissions statueraient dans le délai d'un an tous les dossiers et ce sans appel.

La dernière innovation et sans contredit la plus importante consistait dans la création d'une caisse de compensation destinée à recevoir les fonds provenant des versements et à les distribuer aux nouveaux attributaires, mesure salubre pour nos finances puisque l'état se désintéressait de ces paiements pour en laisser le soin aux sinistrés ayant des frais supplémentaires. Sur la masse globale ainsi obtenue une retenue de cinq pour cent serait opérée pour faire face aux frais d'administration.

L'ensemble de l'amendement de M. Philippoteaux fut adopté après de vives discussions entre les différentes commissions parlementaires et avoir été légèrement modifié sur des points de détails par MM. Labès et Lafont lors du vote de la loi du 23 mars 1928 dont nous abordons, dans notre section III, la structure.

SECTION III

LA LOI DU 23 MARS 1928.

Cette loi, nous l'avons vu, est le fruit d'une part du projet initial déposé par M. Tardieu et complété en ce qui concerne la question des produits finis et les frais supplémentaires par les amendements Sérol et Philippoteaux. Elle n'est que le résultat de transactions successives, une cote mal taillée en quelque sorte entre les intéressés. Ayant dans les sections précédentes examiné le but de la loi du 23 mars 1928, nous nous contenterons d'en commenter rapidement les principales modalités.

L'article 1 de la loi remplace l'ancien article 1 de la loi du 2 mai 1924 ; les comités départementaux de préconciliation sont supprimés, le comité central de préconciliation subsiste seul pour l'examen des dossiers dont l'indemnité est supérieure à 500.000 francs

toutes catégories pour dommages connexes. Il est cette fois nettement stipulé que les dossiers qui sont actuellement par erreur devant le comité central de préconciliation et qui ont déjà été soumis à l'examen des comités Loucheur doivent être retirés des mains de cet organisme pour ne pas subir la révision.

Pour plus de célérité l'appel des décisions du comité central de préconciliation considérées désormais comme des jugements, sera porté devant la commission supérieure des dommages de guerre.

L'article 2 supprime les alinéas 2 et suivants de l'article 2 de la loi du 2 mai 1924 pour mettre fin aux abus constatés de l'administration, à l'avenir tout ou partie de dossier ayant déjà fait l'examen des anciens comités sera dispensé de la révision opérée par le comité central de préconciliation.

L'article 2 § 4 prévoit une mesure de faveur au sinistré agricole en lui accordant la faculté d'être dispensé du reversement imposé par la réduction, quand il aura par un remploi justifié remis sa terre en état de productivité d'avant-guerre.

Nous avons pu constater dans l'examen de la pratique de la loi du 2 mai 1924, que l'œuvre néfaste de la révision s'était surtout fait sentir chez les sinistrés agricoles, le législateur de 1928 se devait de s'intéresser à leur triste sort.

Les questions principales les concernant, remise en état du sol, caractère direct du dommage et valeur vénale furent en effet l'objet de quelques articles de la loi.

Sur la question de la remise en état du sol, la loi de 1924 avait eu pour but de récupérer l'argent gaspillé disait M. Loucheur, on avait enfoui trop d'engrais dans des terres où ce supplément d'engrais n'apportait rien d'efficace. La réaction avait été par trop brutale et l'on avait voulu faire restituer une grande partie des indemnités pour remise en état physique et chimique du sol, les agriculteurs en réalité n'étaient pas les véritables attributaires de la dite indemnité mais le sol lui-même. Désormais par cette nouvelle et salubre disposition, le sinistré agricole ne sera pas tenu de reverser la réduction imposée par la révision s'il justifie du remploi.

L'article 3 stipule que les avis émis avant la publication de la loi, conformément à l'article 1^{er} de la loi du 2 mai 1924 par les comités départementaux de préconciliation ou le comité central,

sur les demandes en instance, seront considérés comme des décisions.

L'article 4, pour donner une garantie au sinistré, lui accorde un recours devant la commission supérieure dans les deux mois de la notification de cet ancien avis ayant désormais force de chose jugée, l'administration est d'ailleurs tenue de notifier cette décision dans les deux mois de la publication de la loi.

L'article 5, très important, ouvre un recours exceptionnel contre les jugements déjà rendus par la section spéciale de la commission supérieure, ce recours, il est vrai, est limité à 3 cas bien spécifiés. Le premier cas prévoyait l'éventualité où un dossier a été vu par un ancien comité de préconciliation, trois situations peuvent se présenter :

Dans la première, le dossier porté devant l'ancien comité de préconciliation a été néanmoins révisé sous l'empire de la loi du 2 mai 1924, si la réduction opérée par le nouveau comité constitue une mauvaise application de ladite loi, cette réduction sera annulable.

La deuxième situation est analogue, mais envisage particulièrement les dossiers agricoles revus par les comités départementaux agricoles dans les formes administratives prévues par la circulaire du 31 décembre 1922 et qui auraient été réduits à tort par la loi de révision.

Enfin la troisième situation envisagée, concerne les dossiers de l'Alsace-Lorraine ayant fait l'objet avant la loi de 1924 de l'examen, non pas de comités départementaux, mais des directions départementales de dommages de guerre.

Le deuxième cas prévu par la loi et ouvrant un recours exceptionnel est celui où la commission supérieure a refusé au sinistré le bénéfice de l'article 4, § 4 de la loi de 1924 ; ce paragraphe permettait au sinistré de limiter la restitution au montant de la plus-value qu'il avait réalisé par le emploi de son indemnité, cette disposition pratique était restée lettre morte.

Enfin, le troisième cas de recours exceptionnel concerne la situation douloureuse du sinistré qui, sous l'empire de la loi de révision, s'était vu retirer le bénéfice de l'indemnité par suite du revirement de l'administration dans la classification des dommages directs et indirects.

Sur cette importante distinction, le législateur a une fois de plus gardé un silence aussi prudent que coupable, et c'est en vain que l'on pourrait chercher une définition du dommage direct dans le texte de la loi du 23 mars 1928. Les débats parlementaires furent d'ailleurs très vagues sur ce point laissant au juge toute liberté dans l'appréciation du dommage direct, seul bénéficiaire de l'indemnité. M. Lugol écrivait à ce propos : « on connaît la différence qui peut justifier le classement des dommages en dommages directs ou dommages indirects. Elle tient essentiellement à des circonstances de fait dont l'appréciation a pu être faite par les commissions d'évaluation dans des conditions de sûreté et de garantie auxquelles on peut accorder confiance. Il était donc juste lorsque la révision a donné lieu en cette matière à une décision contraire à celle qui avait été rendue par les juridictions d'évaluation, de permettre au sinistré de venir devant la commission supérieure, pour lui demander le rétablissement des premières décisions. »

M. Mestre, Professeur à la Faculté de Droit de Paris, dans une remarquable étude parue en 1927 sur la question, a rappelé que le législateur de 1919 n'avait fait que suivre les principes traditionnels du Code civil et en particulier l'article 1151 concernant l'évaluation des dommages-intérêts : les dommages-intérêts ne doivent comprendre à l'égard de la perte éprouvée par le créancier et du gain dont il a été privé que ce qui est une nécessité immédiate et directe de l'inexécution de la convention ». Critiquant les circulaires administratives et la jurisprudence dans leur interprétation restrictive de la notion de dommage direct en matière agricole, M. Mestre conclut en donnant une définition claire et précise dont on peut regretter que le législateur de 1928 et la Commission ne se soient pas inspirés. Selon cet éminent juriste le dommage est direct quand on relève entre le préjudice et le fait allégué un lien incontestable de nécessité logique, indirect quand il n'existe pas de lien de nécessité logique entre la perte et le fait allégué.

Dans la pratique, la question présentait un gros intérêt pour les agriculteurs dont les récoltes n'avaient pu être enlevées ou arrachées du fait de bombardement d'occupation ou de manque de personnel. Selon les commissions cantonales ces dommages furent

tantôt considérés comme directs et indemnisables, tantôt comme simplement indirects. Le comité central de préconciliation de 1924, chargé de réviser les dossiers agricoles regardés auparavant comme dommages directs, ne fit qu'aggraver l'incohérence et l'arbitraire des décisions antérieures et imposa le plus souvent le reversement des indemnités allouées au titre de dommages directs. Nous avons vu que l'article 5 alinéa 3 de la loi du 23 mars 1928 avait ouvert un recours exceptionnel aux agriculteurs victimes de la révision. Est-ce à dire que sur ce point l'apaisement souhaité par le législateur de 1928 fut donné à ces agriculteurs ? nous ne le croyons pas. La commission supérieure n'a jamais constitué de théorie générale de la notion de dommage direct et sa jurisprudence évolue selon les circonstances de fait.

C'est ainsi que le 23 mars 1929, elle a rendu une décision importante sur le cas de Mme Veuve Scollège-Boucher réclamant une indemnité pour la perte d'une récolte de betteraves non arrachées à 5 kilomètres des lignes, et celle résultant de la mévente d'un troupeau de moutons, n'ayant pu en raison de l'encombrement des routes, être conduit sur les marchés.

M. Nicolay, avocat à la Cour de cassation, soutint que la commission avait toute liberté pour apprécier le caractère direct ou indirect du dommage, mais devait se conformer à la première décision émanant de la commission cantonale, bien que cette décision eut été révisée et modifiée par le comité central de préconciliation, le recours exceptionnel ayant été prévu dans ce but. La juridiction suprême sur les conclusions du commissaire du gouvernement, M. Priem, conseiller référendaire à la Cour des comptes, se déclara compétente et affirma sa pleine liberté d'appréciation du caractère même du dommage, mais rappela qu'à défaut de texte formel elle n'était pas tenue de respecter la décision de la commission cantonale mieux placée pour connaître les circonstances de fait entourant la cause du dommage, que de plus, le recours avait été surtout créé pour remédier aux divergences de vues nées au sein même de la section spéciale. En conséquence, elle reconnut comme direct le dommage causé à la perte de betteraves non arrachées en raison du bombardement de l'ennemi, mais considéra comme indirect la mévente des moutons, l'intéressée n'apportant pas la preuve suffisante que la dépréciation des

moutons était due à un fait déterminé de la guerre. Elle reprenait la décision de la commission cantonale d'évaluation, mais selon les arguments du commissaire du gouvernement.

Toutefois, la commission supérieure ne s'est pas toujours montrée aussi libérale, c'est ainsi que dans l'arrêt Montfeuillard de 1928, elle a refusé d'allouer une indemnité à ce cultivateur, n'ayant pu du fait de l'invasion, de l'expulsion de son personnel et de la confiscation de son matériel par l'ennemi, enlever sa récolte de betteraves. Elle n'a pas voulu accéder au désir de l'agriculteur de faire procéder à une enquête et s'est contentée d'étudier le dossier de la commission cantonale concluant à l'allocation d'une indemnité. Cette décision est contraire à la volonté du législateur suffisamment explicite dans les travaux préparatoires. M. Lugol, rapporteur de la loi au Sénat avait dit que le recours exceptionnel était créé pour permettre au sinistré de venir à nouveau devant la commission supérieure, afin de lui demander le rétablissement des premières décisions. Il est donc manifeste que le législateur a voulu interdire de considérer comme indirect un dommage qui avait été auparavant regardé comme direct. Certains sinistrés protégés par la loi sont donc cependant condamnés par la juridiction.

L'article 6 non moins salulaire que les précédents, institue l'assemblée générale de la commission supérieure et de la section spéciale, mesure de procédure excellente et sauvegarde du maintien de l'unité de jurisprudence.

L'article 7 précise les conditions de paiement des indemnités soumises à réduction. Le premier alinéa de l'article 4 de la loi de 1924 est modifié, les sinistrés pourront faire l'imputation des indemnités non encore touchées sur les versements à effectuer, enfin le trésor acceptera désormais en paiement les obligations de la défense nationale et les titres d'annuités et de rentes.

L'article 8 modifie les alinéas 4 et 5 de l'article 4 de la loi du 2 mai 1924 et décide qu'en cas de remploi immobilier par une somme supérieure à l'indemnité réduite, la restitution sera égale au montant de la plus-value réalisée, représentée par la différence entre la valeur vénale de l'immeuble tel qu'il a été reconstruit et la valeur qu'il aurait eu si le sinistré n'avait employé à sa reconstruction que l'indemnité réduite.

Le bénéfice de l'article 4 § 4 était, on le sait, resté lettre morte dans la pratique, la loi nouvelle apporte sur ce point une amélioration sérieuse ; à l'avenir, la section spéciale devant laquelle le sinistré portera son recours à fin de fixation du montant de restitution sera tenue non seulement de fixer ce montant, mais encore de le fixer d'office au cas où le sinistré ne lui aurait pas formulé cette demande.

Les articles 9 et 10 visent le privilège du trésor et les délais de paiement qui sont sensiblement adoucis et apportent un sérieux tempérament aux rigueurs édictées par la loi de 1924.

Nous abordons enfin le fameux article 11, résultat des divers amendements Sérol, Philippoteaux, Labès et Laffont. C'est une des retouches importantes apportées à la loi organique du 17 avril 1919. Cet article 11 organise la révision des frais supplémentaires pour produits finis et reflète l'esprit de libéralisme qui inspire la loi. Ledit article 11 complète donc l'obscur article 13 § 1^{er} de la loi du 17 avril 1919 et comprend 19 paragraphes que nous énumérerons rapidement.

Le paragraphe 1^{er} décide que désormais les frais supplémentaires seront également accordés aux produits finis, fabriqués par une exploitation industrielle pour constituer son stock normal et habituel, nécessaire à assurer pendant trois mois au maximum la marche commerciale de l'entreprise.

Le paragraphe 2 organise le droit nouveau accordant dans les mêmes conditions les frais supplémentaires pour les produits fabriqués postérieurement au 1^{er} août 1914 sur l'ordre ou l'invitation des autorités françaises qualifiées

Dans ses dispositions, le paragraphe 3 prévoit un recours contre les décisions rendues antérieurement et qui ne sont plus désormais en harmonie avec les principes édictés aux paragraphes 1 et 2.

Le paragraphe 4 décide que les frais supplémentaires supérieurs à 100.000 francs alloués avant la loi et contrairement à ses dispositions seront également sujets à révision, ceci pour établir l'égalité entre les non touchants et les anciens attributaires.

Les paragraphes 6 à 12 réglementent la composition et le fonctionnement des nouvelles commissions départementales. Bien que la loi ne soit pas très explicite sur la compétence de la commission

départementale nouvellement créée, les auteurs et l'administration ont déduit implicitement des textes que cet organisme, créé uniquement en vue de la révision des frais supplémentaires pour produits finis était une juridiction, mais une juridiction d'exception parmi les juridictions d'exception que sont les divers tribunaux de dommages de guerre. Par suite, comme toute juridiction d'exception, elle n'est qu'un tribunal d'attribution, c'est-à-dire ne pouvant connaître que des litiges que la loi lui a spécialement désignés *stricto sensu* ; toutes les juridictions déjà saisies doivent rester saisies, car l'article 11 ne constitue pas un texte de désaisissement des autres tribunaux en faveur de la commission départementale.

En conséquence, il fut admis que la commission départementale ne serait compétente que pour statuer et réviser les allocations de frais supplémentaires pour les produits finis. Son rôle se borne donc à fixer le montant des indemnités attribuées ou à reverser, dans les dossiers qui lui sont confiés. La commission départementale chargée de l'examen des dossiers comportant des frais supplémentaires est ainsi composée : le préfet ou son délégué, deux fonctionnaires des finances désignés par le préfet, enfin quatre sinistrés désignés par la Chambre de commerce dont deux ayant bénéficié de l'allocation supplémentaire et deux en ayant été privés. La commission saisie dans les trois mois à peine de forclusion de la promulgation de la loi ou ceux qui suivront la décision définitive statuera sur la réclamation du sinistré. La commission devra dans le délai d'un an à partir du jour de l'envoi du dossier, décider s'il y a lieu ou non à allocation de frais supplémentaires et en fixera le montant s'il y a lieu.

La loi institue une voie d'appel devant une juridiction spéciale qu'elle organise, le comité d'arbitrage composé de trois membres nommés par le préfet, la partie intéressée et la commission départementale. Cet appel devra avoir été interjeté dans le mois de la notification de la décision de la commission départementale.

Les derniers paragraphes, de 13 à 19 précisent le fonctionnement de la caisse de compensation devant répartir les frais supplémentaires. A cette caisse, compte fictif du trésor, seront portées toutes les sommes reçues par le sinistré en avances ou acomptes, lorsque tous les comptes auront été ainsi établis, le total sera

distribué aux ayants-droits selon les décisions rendues par les commissions ou les comités d'arbitrage. Les sinistrés tenus à restitution devront s'acquitter dans le délai d'un an, mais il pourra leur être accordé un délai de grâce de cinq années, à charge de payer un intérêt de 6 % et non plus de 8 comme on l'avait proposé.

Telles sont les modalités essentielles de la loi du 23 mars 1928, loi qui fut accueillie favorablement par l'ensemble des sinistrés et dont M. Tardieu a pu dire quelques jours avant son vote : Nous vous proposons de faire une loi d'équité et d'apaisement qui éliminera de ce règlement final, le poison, les polémiques, les suspensions de haine, de méfiance, les diffamations dont nos sinistrés ont été abreuvés à l'excès.

L'exposé de la pratique de la loi du 23 mars 1928 nous montrera si vraiment elle fut cette loi de justice et d'apaisement social que l'on attendait d'elle.

SECTION IV

LA PRATIQUE DE LA LOI DU 23 MARS 1928.

Dès son application la loi du 23 mars 1928 causa aux sinistrés de vifs déboires et d'amères déceptions, toutefois il faut reconnaître qu'en ce qui concerne la révision de la loi du 2 mai 1924 elle porta pleinement ses fruits.

Mais c'est surtout sur la délicate question des frais supplémentaires que la loi du 23 mars 1928 souleva de nouvelles polémiques.

De nombreuses difficultés surgirent en effet lorsqu'il fut question d'appliquer le fameux article 11, qui sous des apparences de clarté et simplicité n'avait fait qu'effleurer le problème d'une façon superficielle.

Trois causes troublèrent la saine application de l'article 11.

La première fut comme toujours l'interprétation mesquine et restrictive des textes faite par l'administration, la seconde était la divergence parfois inconciliable des intérêts en jeu.

Les anciens attributaires de frais supplémentaires trouvaient que les nouveaux bénéficiaires étaient favorisés, ils désiraient obtenir à titre de compensation et d'égalité, une majoration de

leurs indemnités ; de l'autre côté les nouveaux attributaires estimaient que les frais supplémentaires alloués aussi tardivement étaient trop minimes et que les anciens bénéficiaires s'évertuaient à ne rien reverser à la caisse de compensation.

D'autre part, les lenteurs de l'administration pour la révision des anciens frais supplémentaires et l'établissement des nouveaux menaçaient de **trainer en longueur**.

Enfin une fois de plus et malgré les leçons de l'expérience, les nouvelles juridictions d'appel, les comités d'arbitrage rendaient des jugements disparates, et ce qui était considéré à Lille comme l'application véritable de la loi était regardé comme une violation à Arras, l'unité de jurisprudence faisait encore défaut.

Dès le vote de la loi les sinistrés ne manquèrent pas de s'élever contre cette juridiction d'appel qui statuait en dernier ressort. Ils lui reprochèrent surtout son inutilité et l'aggravation de la lenteur de la procédure : inutile parce que bien souvent la décision du comité d'arbitrage se bornerait à entériner celle de la commission départementale, lent car le délai d'un mois, pour faire appel de la décision de la commission notifiée, augmenté de celui d'un mois également dans lequel le comité devait rendre son jugement ne faciliterait pas la liquidation rapide des dossiers.

Il est incontestable que le législateur dans un esprit d'égalité envers les sinistrés a improvisé une juridiction dont on a pu dire à juste raison qu'elle constituait un rouage superflu.

La majorité des sinistrés demandèrent avec insistance sa suppression, nous verrons lors de l'examen de la loi du 30 mars 1929 que le Parlement n'a tenu compte de leurs suggestions que dans une faible mesure.

Les plus grosses difficultés pratiques surgirent principalement dans l'interprétation des paragraphes 1 et 2 de l'article 11.

Qu'entendait le législateur par ces mots assez énigmatiques de *stock normal et habituel* insérés dans le paragraphe 1^{er}.

Sur ce point l'administration conçut une théorie restrictive dite du stock.

D'après elle, pour que l'industriel puisse bénéficier des frais supplémentaires il fallait d'abord que le stock lui soit nécessaire et ensuite qu'il lui soit normal et habituel.

L'administration ne considérait comme normal que le stock

constitué par la quantité de produits finis mis en réserve pendant une période de fabrication régulière et non pas celle pouvant résulter de circonstances exceptionnelles, telles que grève, chômage.

Le stock devait en outre être habituel, c'est-à-dire présenté, selon l'administration, le caractère d'une certaine continuité, et n'avoir pas été imposé par des événements extérieurs indépendants de la volonté de l'industriel.

D'ailleurs la détermination du stock normal et habituel souleva aussi de vives difficultés, l'administration voulant en évaluer l'importance d'après les inventaires qui sont souvent inférieurs à la réalité dans les comptabilités des industriels.

L'interprétation de l'article 11 § 2 suscita, lui aussi, de non moins vives controverses. Ce paragraphe, nous l'avons vu, reconnaissait le bénéfice des frais supplémentaires aux produits fabriqués postérieurement au 1^{er} août 1914 sur l'ordre ou l'invitation des autorités françaises qualifiées, c'est à-dire aux produits stockés d'une façon anormale et résultant des mesures imposées par les autorités pour éviter le chômage des ouvriers et l'arrêt brutal des exploitations.

Tout le monde fut d'accord pour reconnaître que le législateur avait créé un droit nouveau qui ne figurait pas dans la loi organique, mais devant le laconisme de la loi, des divergences d'opinions se manifestèrent dans sa mise en application ; là encore devant la mauvaise rédaction et l'imprécision des textes, les malheureux sinistrés étaient livrés à l'arbitraire administratif.

Quelle avait été la volonté du législateur en spécifiant que les frais supplémentaires seraient alloués *dans les mêmes conditions* aux produits fabriqués après le 1^{er} août 1914 sur l'ordre des préfets ?

Les frais supplémentaires devaient-ils être limités comme les autres à trois mois au maximum et ne pouvaient-ils s'ajouter aux autres ?

Une première opinion soutenue par M. Lugal, sénateur, rapporteur de la loi, et MM. Abrami et Calmégane, se basant sur les travaux préparatoires de la loi, prétendait que les mots dans les mêmes conditions n'avaient d'autre signification qu'un souci de rythme et d'harmonie phonétique et que le législateur n'entendait allouer à titre de récompense les frais supplémentaires que pour

les produits finis visés au paragraphe sans autre limitation que les quantités détruites.

Cette interprétation libérale et excessive fut sévèrement critiquée par le distingué doyen de la Faculté de Droit de Lille M. Duez qui était également président de la section des lins de la commission départementale de Lille. Dans un article qu'il écrivit le 30 septembre 1928 dans le *Journal des Sinistrés*, il n'eut pas de peine à démontrer que l'idée d'octroyer les frais supplémentaires à titre de récompense équitable était contraire au principe du droit à réparation, fondement de la loi organique, qu'en outre les termes dans les mêmes conditions malgré les discussions obscures du Parlement ne pouvaient subsister dans le texte de loi que si le législateur n'avait voulu leur en donner toute la portée c'est-à-dire limiter le bénéfice des frais supplémentaires.

Il restait à savoir dans quelle mesure devait s'opérer la limitation des frais supplémentaires prévus par le paragraphe 2 et la combinaison de ces derniers avec ceux visés par le paragraphe 1 de l'article 11.

Une première thèse suivie par le tribunal des dommages de guerre de Lille fut soutenue par M. Croquez, avocat au Conseil d'Etat ; d'après lui, le stock normal et habituel pour les produits finis du paragraphe 1 ne sont accordés que dans la limite maximum de trois mois, il en est de même pour les produits fabriqués après le 1^{er} août 1914 envisagés par l'alinéa 2, ces deux catégories peuvent se cumuler.

L'administration a partagé cette manière de voir avec évidemment un esprit plus restrictif en déduisant du cumul des six mois de frais supplémentaires accordés ceux déjà alloués aux matières premières. Cette thèse est résumée par l'instruction ministérielle du 7 juin 1928 que nous reproduisons :

Au cours des débats parlementaires, l'administration a fait connaître que les dispositions contenues dans les deux premiers alinéas de l'article 11 ne s'excluaient pas et qu'elles pouvaient se combiner, de sorte qu'un industriel sinistré était en droit d'obtenir, dans certains cas, le bénéfice des frais supplémentaires pour des quantités de produits finis supérieures à trois mois de marche. Toutefois en aucun cas, ces frais supplémentaires ne pourront dépasser le maximum prévu du droit résultant de la combinaison

des paragraphes 1 et 3 de l'article 13 de la loi du 17 avril 1919 (trois mois de matières premières et approvisionnements, trois mois de produits finis), c'est-à-dire six mois de stock au maximum, pour les deux éléments.

Un autre point délicat qui avait été laissé dans l'ombre par la loi était le cas du négociant transformateur si répandu dans la région du Nord.

La jurisprudence fut, nous le savons, assez flottante sur cette importante question ; au début le négociant transformateur avait été traité comme un négociant, puis l'administration avait fondé une théorie opposée et l'avait regardé comme un industriel. Elle faisait abstraction de sa qualité de sinistré pour ne voir que la reconstitution elle-même et le besoin pressant de faire tourner les métiers. La commission supérieure hésitait pourtant encore à la date du 30 juin 1927 puisqu'elle rendait l'arrêt *Ziza* où elle reconnaissait au négociant transformateur la qualité de commerçant.

La question fut finalement tranchée par un arrêt de principe rendu en séance plénière qui fit autorité en la matière à partir du 19 décembre 1927 (arrêt Adam). A l'avenir le négociant transformateur serait considéré comme un industriel. Dès l'application de la loi on se demanda quelle devait être l'attitude et la compétence de la commission départementale à l'égard du négociant transformateur ?

L'équité aurait voulu que fussent révisées toutes les décisions antérieures le considérant comme un commerçant, mais cette mesure de trop vaste envergure aurait sans doute dépassé la portée de l'article 11, texte d'exception. D'ailleurs les intéressés eux-mêmes s'étaient empressés du 25 mars au 25 juin 1928, délais prévus, de revendiquer leur qualité acquise de commerçants et ne tenaient pas à bénéficier des nouvelles dispositions de la loi.

La commission départementale de Lille, la plus importante, adopta une ligne de conduite pleine de prudence et de réserve, considérant que les textes étaient limitatifs et pour ne pas avoir à évaluer les divers chefs du compte du sinistré envisagé, matières premières, produits en cours et produits finis, elle décida que si le négociant transformateur avait été jugé comme commerçant, cette décision ne serait pas susceptible de la révision ; par

contre, s'il avait été traité comme un industriel le bénéfice des nouvelles dispositions lui était accordé, enfin s'il avait été considéré sous les deux aspects, la révision ne porterait que sur les produits finis. Cette pratique maintenait les inégalités existantes avant l'arrêt Adam de 1927, mais la commission craignit d'aggraver ces injustices en en créant de nouvelles dans l'examen massif des décisions anciennes.

Une des lacunes et imperfections de la loi du 23 mars, consistait dans l'incertitude et le vague dans lequel étaient plongés les sinistrés au sujet du fonctionnement et de la mise en œuvre du compte spécial du trésor ou caisse de compensation dont on ne pouvait envisager la mise en pratique que dans une époque assez éloignée. M. Tardieu qui n'était pas l'auteur, comme nous le savons de cette institution avait fait preuve à son égard d'un septicisme qui fut confirmé par les faits et il disait à ce propos que : « le gouvernement avait pensé que la solution comportait des difficultés telles qu'on pouvait peut-être essayer de les résoudre, mais qu'on n'était nullement sûr d'y parvenir ; mon rôle est ici de second plan. »

Devant la coupable carence gouvernementale et en face de l'imprécision des textes, l'administration adopta une politique prudente, celle de l'inertie et du *statu quo*.

Toutes ces divergences de vue procèdent de la même cause l'insuffisance des travaux parlementaires consacrés à la préparation de la loi du 23 mars 1928 dont M. Duez a pu dire : « quand on voudra citer un modèle de méthode et de clarté dans l'élaboration législative, ce n'est certes pas l'exemple de la loi du 23 mars 1928 qu'on ira prendre. »

L'administration aux prises avec toutes ces difficultés ne fit que de très lents progrès dans ses travaux de révision des frais supplémentaires au cours de l'année 1928. Plus l'année s'avancait et plus les sinistrés intéressés comprenaient que cette loi qui leur avaient fait naître tant d'espérances ne leur apporterait qu'un palliatif illusoire et combien imparfait à la solution du problème.

Resserrant les liens qui les unissaient pour la défense de leurs intérêts menacés, ils sentirent plus que jamais qu'une réforme imminente s'imposait. Le comité consultatif, créé par le ministre pour l'application de l'article 11 et composé des représentants des

groupements intéressés, facilita les échanges de vues. Après de longues et salutaires tractations avec un ministre, M. Forgeot, qui fit preuve en la circonstance d'un libéralisme non moins éclairé que son prédécesseur, leurs efforts devaient aboutir au vote de la loi du 30 mars dont nous abordons l'examen dans le chapitre suivant.

CHAPITRE IV

La loi du 31 mars 1929.

SECTION I

Cette loi promulguée le 30 mars 1929, votée par la Chambre le 23 mars et par le Sénat le 29, ne touche qu'incidemment la question des dommages de guerre puisque c'est la « loi portant ouverture et évaluations de crédits sur l'exercice de 1928 au titre du budget général et des budgets annexes ».

Les articles 80 à 83 seuls, concernent la réparation des dommages de guerre et présentent une multitude de mesures accessoires pour achever la liquidation et le paiement des dossiers en souffrance et alléger nos finances.

L'article 87, de beaucoup le plus important, est la consécration légale de l'arbitrage réalisé le 24 janvier 1929 par M. Forgeot sur lequel nous nous arrêterons plus loin.

Les articles 80 à 83 sont le résultat d'une série de diverses propositions de parlementaires et en particulier de celles de M. Gonet l'actif et distingué Président de la commission des régions libérées de la Chambre. Les soldes des indemnités, dans des conditions déterminées sur lesquelles nous ne nous étendrons pas plus longuement, seront payées avec des abattements variant de 15 à 50 % selon qu'il s'agit de meubles ou d'immeubles pour les demandes inférieures à 500.000 francs et selon dispense ou non du emploi. Les soldes des demandes supérieures à 500.000 francs en perte subie, n'excédant pas 50.000 francs seront payés sous condition de emploi en obligations 5 % amortissables en 15 ans.

L'article 83 dispense les petits sinistrés dont la demande ne dépasse pas 30.000 francs de justifier du emploi. Enfin l'article 85 fixe, dans certains cas déterminés, un délai de deux ans, à peine de prescription, pour justifier du emploi en matière mobilière et de trois ans en matière immobilière.

Toutes ces mesures sont des retouches de détail, portant il est vrai atteinte aux principes généraux édictés par la charte des sinistrés, mais bien souvent le sinistré préférera subir un abattement de sa créance plutôt que d'attendre, intenter un procès contre l'Etat, ou effectuer le emploi. Quant à l'Etat c'était le plus favorisé par ces mesures expéditives, il espérait ainsi économiser un à deux milliards.

Avant d'étudier le fameux article 87 dans ses principales modalités, il nous paraît opportun de rappeler brièvement l'arbitrage réalisé le 24 janvier 1929 par le ministre des travaux publics M. Forgeot, qui a concilié les intérêts divers et opposés des sinistrés.

Trois principaux groupements, l'association des anciens attributaires, l'union de défense des sinistrés et l'association des nouveaux attributaires cherchaient à faire valoir leur point de vue.

L'association des anciens attributaires comprenant les sinistrés qui avaient jadis bénéficié des frais supplémentaires pour produits finis soutenait que l'on ne pouvait leur réclamer de reverser une partie de leurs indemnités sous peine de porter atteinte à cet impératif social que constitue l'autorité de la chose jugée. En un mot l'association exigeait l'intangibilité des indemnités antérieurement allouées, elle consentait cependant à titre transactionnel à effectuer des versements, mais désirait comme contre-partie que le chiffre de ces versements soit fixé ainsi que celui des nouvelles allocations.

A l'encontre de cette thèse, l'association des nouveaux attributaires, dits non touchants, soutenait que les intérêts de ses membres étaient gravement lésés par l'inertie et la mauvaise volonté des anciens touchants pour ne pas effectuer le versement de sommes qu'ils avaient encaissées depuis plusieurs années ; que les lenteurs des opérations administratives menaçaient de s'éterniser et qu'à cette époque il n'était guère possible d'envisager des paiements avant un délai de deux ans, paiements sur l'importance desquels l'A. N. A. faisait d'ores et déjà de graves réserves.

Au centre de ces intérêts divergents se trouvait l'Union de défense des sinistrés, ou U. D. S., qui comptait principalement parmi ses adhérents des sinistrés révisés. Elle résumait son programme en quatre points :

1^o Pour les anciens attributaires, respect de la chose jugée et intangibilité des indemnités antérieurement allouées ;

2^o Pour les nouveaux attributaires, une définition du droit aux frais supplémentaires conforme au véritable esprit de l'article 11, et la fixation immédiate des allocations dues ;

3^o Le paiement rapide et non différé des indemnités aux non touchants ;

4^o Pour tous les attributaires anciens et nouveaux, une attribution maxima de frais supplémentaires pour produits finis correspondant à six mois de marche, qu'il s'agisse de produits finis du stock ou de ceux transformés après le 1^{er} août 1914, compte tenu des frais supplémentaires alloués par ailleurs aux matières premières.

Enfin la simplification de la procédure trop longue et l'unification de la jurisprudence.

Malgré ces divergences de vue les sinistrés intéressés étaient unanimes sur un point : celui de la nécessité d'une réforme pour mettre un terme à des controverses stériles.

Les diverses associations firent part de leurs doléances à leurs parlementaires qui les exposèrent au ministre, M. Forgeot. Le gouvernement ne pouvait plus se dérober et se devait de prendre en mains la question pour remplir sa mission d'arbitre et de directeur. M. Forgeot a écrit d'ailleurs à ce propos les lignes suivantes. « Je ne pouvais, ni ne désirais me dérober à une tâche dont l'urgence et l'intérêt étaient évidents. J'étudiai donc attentivement le problème, j'entendis les représentants de tous les intéressés, j'eus recours à la collaboration des parlementaires les plus compétents. C'est de toutes ces consultations que s'est dégagée peu à peu une formule que je crois simple et qui a eu le mérite de rallier unanimement le suffrage des intéressés. »

Cette conciliation fut réalisée le 24 janvier 1929 ; elle exprima les transactions et les concessions réciproques des intéressés, où la solution de justice absolue était écartée pour faire place à une formule d'équité forfaitaire.

On ne pouvait songer à une révision générale des anciennes indemnités, ce travail eut d'abord demandé trop de temps, il fallait donc maintenir les anciennes évaluations ; de l'ensemble de ces dernières serait dégagé le chiffre des frais supplémentaires accordé pour produits finis qui devait supporter la charge des indemnités à allouer aux non touchants.

D'autre part, comme certains attributaires avaient été lésés dans les évaluations restrictives de leurs frais supplémentaires et protestaient contre la définition trop large du droit des nouveaux bénéficiaires. On ne pouvait en équité leur imposer le reversement total ; le ministre leur proposa un forfait de 50 % à supporter au marc le franc entre eux. Par mesure de réciprocité les nouveaux attributaires consentaient à subir un abattement de 50 % également sur la part qui leur revenait.

Enfin pour calmer les craintes des anciens attributaires qui redoutaient d'être dépouillés sans aucune garantie, il leur fut accordé un plafond de 50 % suivant lequel ils étaient assurés de n'avoir jamais à reverser plus de 50 % de leurs anciennes indemnités.

L'esprit de cet arbitrage ingénieux se traduisait par la formule heureuse d'une compensation forfaitaire.

Restait à traduire cet accord de principe en un texte clair et concis ; ce fut l'œuvre du ministre qui élaborait le projet de loi auquel le Parlement donna ensuite la consécration légale.

Nous avons rappelé au début de ce chapitre les principales modalités des articles 80 à 83 de la loi du 30 mars 1929, il ne nous reste plus qu'à parcourir les dispositions de l'article 87 de ce texte législatif consacrées à l'arbitrage Forgeot et qui ne comportent pas moins de 19 paragraphes.

Bien que cet article 87 présente de nombreuses imperfections que nous aurons l'occasion de voir dans la section suivante consacrée à l'application de la loi du 30 mars 1929, il a néanmoins le mérite d'avoir résolu les principales difficultés d'interprétation soulevées par les paragraphes 1 et 2 de l'article 2 de la loi du 23 mars 1928. Il s'écarterait-il est vrai des principes édictés par la charte des sinistrés à laquelle il ne fait aucune allusion.

L'Etat se désintéresse du problème et si la loi organique tendait à établir l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les

charges de la guerre, la loi Forgeot ne vise qu'à la suppression partielle des inégalités de traitement constatées entre les sinistrés bénéficiaires de frais supplémentaires sur produits finis et les produits fabriqués après le 1^{er} août 1914.

Le préambule de l'article 87 spécifie que le premier alinéa et les paragraphes 1, 2, 3, 4, 5, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18 de l'article 11 de la loi du 23 mars 1929 sont abrogés ; nous avons vu quel avait été l'embarras dans lequel s'était trouvé l'administration pour appliquer ces paragraphes et en particulier les quatre premiers (Voir *supra*, p. 75 et suiv.).

Le paragraphe 1 rappelle le principe de la compensation forfaitaire admis par l'arbitrage Forgeot.

Le paragraphe 2 stipule que les sinistrés qui n'ont obtenu aucune allocation de frais supplémentaires pour produits finis et qui ont introduit une réclamation dans le délai de trois mois prévu par l'article 11 § 8 de la loi du 23 mars 1928 pourront obtenir cette allocation sous certaines conditions édictées dans les paragraphes suivants.

Le paragraphe 3 maintient le bénéfice des frais supplémentaires reconnu aux produits finis fabriqués par une exploitation industrielle pour constituer son stock normal et habituel nécessaire à assurer pendant trois mois au maximum la marche commerciale de l'entreprise. Le législateur a entendu maintenir le paragraphe 1 de l'article 11 de la loi de 1928 ; l'heureuse idée de M. Sérol du stock normal et habituel, variable selon la nature de l'entreprise est donc conservée.

Le paragraphe 4 déclare que les frais supplémentaires sont également reconnus aux produits finis fabriqués postérieurement au 1^{er} août 1914 sur l'ordre des autorités compétentes.

Par ce texte clair et limpide toutes les difficultés résultées de l'interprétation du fameux paragraphe 2 de l'ancien article 11 sont écartées, les mots ambigus et équivoques « dans les mêmes conditions » ont disparu. Aucune confusion n'est plus possible, la notion du stock normal et habituel ne concerne pas les produits finis fabriqués après le 1^{er} août 1914. En outre en ne parlant uniquement que des « produits finis fabriqués » la loi écarte de son bénéfice les produits mi-finis et ceux en cours de fabrication.

Le même paragraphe ajoute que le cumul et la limitation à six

mois au maximum, compte tenu des allocations antérieures, pourront avoir lieu, les anciens paragraphes 3 et 4 pourront se combiner : un nouvel attributaire ayant déjà obtenu 3 mois de matières premières aura la faculté d'obtenir 3 mois de produits finis au compte des produits fabriqués après le 1^{er} août 1914 sans justification de l'existence d'un stock normal même si son exploitation travaille sur commande.

Le paragraphe 5 dans un sens restrictif stipule que le droit nouveau reconnu pour les produits fabriqués après le 1^{er} août 1914 ne jouera que pour les sinistrés qui n'ont pas obtenu de frais supplémentaires sur produits finis et qui ont introduit une réclamation dans les délais prévus par le paragraphe 8 de l'article 11 (1928) ; ceux-là seuls seront appelés à bénéficier de la combinaison des anciens paragraphes 3 et 4 de l'article 11. Le champ de la révision prévu par l'article 11 se restreint puisqu'à l'avenir seules les décisions rendues du 23 mars 1928 au 30 mars 1929 et contraires aux dispositions de l'article 87 § 3, 4 et 5 seront révisées.

Les paragraphes 6 à 11 envisagent les délais et la compétence des commissions départementales qui complètent les divers paragraphes 6, 7, 8, 11, 12 et 19 de l'ancien article de la loi du 23 mars 1928. La loi en maintenant l'intangibilité des attributions de frais supplémentaires antérieures à la loi du 23 mars 1928 a voulu limiter la compétence des commissions départementales pour éviter l'arbitraire et borner la révision aux décisions rendues après le 23 mars 1928. Nous dégageons de la loi divers points importants pour les reprendre brièvement.

Premier point. — Les dossiers ont fait l'objet d'une réclamation dans les délais prévus par le paragraphe 8 de l'article 11 ; en l'espèce trois éventualités peuvent se produire :

A. La première concerne les dossiers inférieurs à 100.000 fr. évalués avant l'arrêt Abbadie et Aguirre du 24 novembre 1924 et ayant fait l'objet de frais supplémentaires pour produits finis. Sur ce point l'instruction ministérielle n° 1215 du 15 mai 1929 décide que les sinistrés de cette catégorie ne peuvent bénéficier du paragraphe 5 de l'article 87 et réclamer la révision de leur ancienne attribution de frais supplémentaires pour obtenir une augmentation ; n'étant pas en effet appelés au reversement ils ne peuvent participer à la répartition.

Des auteurs ont critiqué cette interprétation restrictive qui n'est pas prévue par la loi et ont fait valoir à juste raison que le texte parle d'une allocation de frais supplémentaires, c'est-à-dire une attribution quelconque, non limitée ; qu'en outre le même paragraphe 5 de l'article 87 dispose que les « anciens attributaires ne seront recevables à demander le relèvement de cette allocation que si, ayant introduit à cet effet une demande dans les délais, ils invoquaient le droit nouveau créé par le paragraphe 2 de l'article 11. » L'examen de ces dossiers serait donc de la compétence de la commission départementale.

B. La deuxième éventualité concerne les dossiers des attributaires de frais supplémentaires sur produits finis qui ont été évalués depuis le 23 mars 1928 et ceux qui étaient en instance d'évaluation devant les diverses juridictions, ou devant la section spéciale de revision.

Rien ne s'oppose à ce que le sinistré ne fasse sa réclamation devant la commission départementale s'il estime que la décision rendue par les juridictions saisies ne lui est pas favorable. Nous verrons lors de l'application de la loi du 30 mars 1929 que l'on s'est posé la question de savoir si la juridiction ordinaire et la section spéciale de revision étaient compétentes pour statuer et majorer les demandes d'indemnités pour produits finis au titre du stock normal ou des produits fabriqués après le 1^{er} août 1914.

C. La dernière éventualité envisageait les sinistrés n'ayant pas obtenu de frais supplémentaires sur produits finis depuis l'arrêt Abbadie, tels que les négociants transformateurs qui traités comme des industriels n'avaient obtenu que la perte subie pour leurs produits finis. La nouvelle loi jouera dans ce cas son plein effet et la commission départementale sera compétente.

Deuxième point. — Toujours dans le but de préciser les frontières de la compétence de la commission départementale, la loi du 30 mars 1929, dans le paragraphe 7 de l'article 87, stipule que la commission sera saisie d'office de tous les dossiers ayant fait l'objet de frais supplémentaires, son rôle se bornant à discriminer les dossiers dont le montant de l'allocation de frais supplémentaires est supérieure à cent mille francs.

La loi maintient le privilège des attributaires de moins de cent

mille francs; nous verrons que cette mesure fut assez critiquée par de nombreux sinistrés.

Troisième point. — L'article 87 entraîne enfin la revision des dossiers qui sous l'empire de la loi Tardieu auraient été jugés par les juridictions ordinaires ou même évalués par les commissions départementales en conformité de l'article 2 de loi du 23 mars 1928.

L'article 87 § 9 décide que les commissions départementales devront statuer dans le délai minimum de trois mois. La loi a donc, comme on l'a vu, maintenu l'existence des commissions départementales, elle en a précisé la compétence et laissé subsister sa composition hybride de sinistrés et de fonctionnaires.

M. Duez, l'éminent doyen de la Faculté de Droit de Lille, et Président de la section des lins à la Commission départementale du Nord, estime à juste raison que l'élément administratif s'imposait dans la commission tant par l'apport de ses connaissances techniques que par le rôle de médiateur qu'il devait jouer dans son sein. Il a d'ailleurs fait ressortir le caractère juridictionnel de cette institution dont la loi Tardieu et d'autres ne semblaient voir qu'un simple organe administratif d'évaluation comme l'étaient les anciennes commissions cantonales d'évaluation.

Chargée de réviser des décisions juridictionnelles, il eut été illogique qu'elle n'eût pas le caractère d'une juridiction, avec toutes ses conséquences de droit. L'administration dans ses circulaires, le comité consultatif du contentieux dans ses avis, les chambres de commerce dans leurs vœux ne peuvent avoir d'effet sur les jugements à rendre par la commission qui n'est liée que par les textes législatifs. Toutes les règles de procédure admises devant les juridictions de dommages de guerre doivent y être appliquées.

Le paragraphe 10 maintient l'étrange comité d'arbitrage chargé de juger dans le mois les décisions des commissions départementales dont il est fait appel par l'administration ou les intéressés. Nous avons vu combien cet organisme avait soulevé d'objections et l'on peut s'étonner que la loi les ait conservés. M. Duez l'a d'ailleurs sévèrement condamné dans les termes suivants : « l'appel au Comité départemental d'arbitrage a été consacré par le législateur de 1928 et nous pouvons dire, sans crainte d'être contredit, que ce système

d'appel, improvisé à la Chambre au cours de la discussion en séance publique, est aussi dangereux, aussi illogique, aussi inélégant, et partant aussi critiquable que les dispositions concernant le recrutement des commissions départementales nous paraissent dignes d'éloges ? Le législateur de 1929 n'aurait pas dû hésiter à jeter par terre cette partie défectueuse de l'édifice. » Toutefois, ajoutons tout de suite qu'à titre de palliatif, le même paragraphe 10 a institué un recours contre les décisions du Comité départemental d'arbitrage devant la section spéciale de la commission supérieure des dommages de guerre, dans la quinzaine de la notification ; la section spéciale devra statuer dans les deux mois. Donc à l'avenir le Comité d'arbitrage ne jugera plus en dernier ressort et l'unité de jurisprudence ne sera plus menacée. Nous nous trouvons donc en présence de trois degrés de juridiction en matière de produits finis. La section spéciale qui, nous le savons, a été organisée par l'article 3 de la loi du 2 mai 1924 où elle joue le rôle d'organe suprême de réduction, s'est vue accroître de ce fait sa compétence (on ne pouvait charger la commission supérieure trop encombrée) mais en tant qu'organe exceptionnel de révision et d'attribution des frais supplémentaires, sa compétence est beaucoup moins étendue et n'est guère plus large que celle strictement limitée des commissions départementales et comités d'arbitrage.

Le paragraphe 11 de l'article 87, l'un de ceux, nous le verrons, qui souleva par la suite de vives objections précise que dans un but de célérité toutes les opérations édictées par la loi devront être terminées dans le délai d'un an de la promulgation.

En ce qui concerne les divers délais de procédure M. Albert Croquez, l'éminent avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation les a clairement résumés dans le tableau suivant :

I. Promulgation de la loi.

II. Renvoi à la Commission Départementale des dossiers comportant des attributions de produits finis : un mois.

III. Renvoi à la Commission Départementale des demandes d'attributions nouvelles (dossiers déjà terminés avant le 23 mars 1928) : 26 juin 1928.

IV. Renvoi à la Commission Départementale des demandes d'attributions nouvelles (dossiers actuellement en cours d'évaluation) : 3 mois à compter de la décision définitive.

V. Décision de la Commission Départementale : 3 mois à compter du jour où elle aura été saisie.

VI. Notification : 15 jours.

VII. Délai d'appel : un mois.

VIII. Décision du comité d'arbitrage : un mois du jour où il aura été saisi.

IX. Notification de cette décision : pas de délai prévu, pas de greffier pour la faire.

X. Délai d'appel : 15 jours.

XI. Décision de la section spéciale : 2 mois à compter de la clôture de l'instruction devant elle, sans que la durée de l'instruction soit déterminée.

Résumé :

Délai minimum : à compter de la promulgation de la loi : 9 mois. Plus le délai non prévu de la notification de la décision du comité d'arbitrage. Plus la durée de l'instruction devant la section spéciale de la commission supérieure.

Délai maximum : Les mêmes délais, mais à compter du jour où interviendra la décision définitive d'évaluation des dossiers en cours d'instance, c'est-à-dire plusieurs années.

A défaut le ministre devra dans les deux mois déterminer lui-même souverainement pour tous les dossiers non réglés le montant des frais supplémentaires pour produits finis alloués au delà de cent mille francs, ainsi que le montant des nouvelles attributions. N'était-ce pas là une porte ouverte à l'arbitraire ?

Les paragraphes 12 et 13 de l'article 87 visent le mécanisme de la répartition et maintiennent l'originale institution du compte spécial de compensation tout en respectant les principes élaborés au cours de l'arbitrage Forgeot. La loi abandonne les notions de reversement dans les 6 mois prévus par la loi du 23 mars et du rapport, amendement de la dernière heure de MM. Labes et Lafont qui imposait le versement du trop alloué lorsqu'au moment de la répartition des reversements déjà effectués les sommes destinées aux non touchants se trouvaient inférieures à celles versées par les anciens attributaires.

En vertu de ces paragraphes le compte de compensation se divise en deux parts comprenant d'un côté les versements des

anciens attributaires et de l'autre ceux à faire aux nouveaux.

Pour les anciens attributaires, puisque l'article 87 admet l'intangibilité des anciennes décisions, leur contribution s'effectuera par l'inscription au compte spécial du montant des allocations antérieures quand elles excéderont la somme de 100.000 francs. Pour les nouveaux attributaires, leur contribution sera inscrite à un autre chapitre du compte spécial mais sous déduction de 50 % de leur créance. Ces derniers abandonnent donc la moitié de leur allocation pour contre balancer le sacrifice des anciens attributaires qui renoncent à réclamer le relèvement de leurs indemnités déjà allouées. Le dividende à répartir, puisqu'il s'agit en quelque sorte d'un concordat entre anciens et nouveaux attributaires, sera donc constitué par le total des sommes inscrites au crédit des nouveaux attributaires après déduction préalable de 50 % et avec cette réserve qu'en aucun cas les anciens attributaires ne seraient jamais tenus de verser plus de 50 % des allocations qu'ils auraient reçues au titre de frais supplémentaires pour produits finis

Le paragraphe 12 modifie également la retenue primitive de 5 % prévue pour subvenir aux frais d'administration, et stipule que la contribution des anciens attributaires sera majorée de 3 % dont un pour cent servira à la couverture des frais d'administration et deux pour cent pour constituer un fonds de garantie des non valeurs éventuelles.

Le paragraphe 13 décide « que les versements des anciens attributaires devront être effectués dans les six mois de la fixation du pourcentage général. L'attribution des sommes provenant de ces versements sera faite aux ayants droits par répartition successives et jusqu'à épuisement des recettes constatées au compte spécial. Elle devra être terminée au plus tard dans un délai de trois mois à dater de l'époque fixée pour l'achèvement des versements incombant aux anciens attributaires. »

La loi dispose donc qu'un délai de 6 mois sera accordé pour effectuer les versements et un délai complémentaire pour assurer la liquidation définitive.

Telles sont tracées à grands traits les principales dispositions de la loi du 30 mars 1929, dite loi Forgeot et qui fut, nous l'avons dit, accueillie dans l'ensemble avec enthousiasme par les sinistrés intéressés. Nous allons voir dans la section suivante consacrée à

l'examen de la pratique de cette loi, que ce texte législatif fit naître de grandes espérances bientôt suivies d'amères désillusions.

SECTION II

LA PRATIQUE DE LA LOI DU 30 MARS 1929

La loi Forgeot qui marquait un progrès considérable ne devait cependant pas mettre fin au conflit des produits finis et le malaise ne tarda pas à réapparaître. Bien qu'étudiée avec minutie la nouvelle loi appelait de sérieuses réserves.

De graves questions n'avaient en effet été résolues que d'une façon superficielle et la circulaire ministérielle n° 1215 du 15 mai 1929 pour l'application de l'article 87 que les sinistrés attendaient avec impatience ne leur procura pas la mise au point de certaines modalités du texte législatif qu'ils espéraient.

L'aménagement et l'accélération de la procédure semblaient avoir été négligées, les conditions de financement et de paiement du compte spécial paraissaient également bien vagues, enfin le problème des délais et le spectre de la souveraineté ministérielle prévu par le paragraphe 11 n'étaient pas de nature à calmer les légitimes appréhensions des sinistrés. Nous reprenons brièvement ces trois points.

En ce qui concerne la procédure, on s'est à juste titre étonné du maintien du comité d'arbitrage qui constituait un rouage aussi superflu que lent et le choix judicieux des experts qui le composait n'était certes pas un sûr garant du maintien de l'unité de leur jurisprudence.

D'autre part les sinistrés se plaignaient amèrement de la lenteur des travaux des commissions départementales, les crédits alloués aux agents de ces commissions étant insuffisants pour l'année 1929. Le zèle de ces derniers s'était considérablement ralenti et les sinistrés comprirent bientôt que les opérations ne pourraient être achevées au 31 mars 1930, date limite. La situation était particulièrement critique pour la commission départementale du Nord, de beaucoup la plus importante puisqu'elle ne comprenait pas moins de 7 sections (laines, lin, coton, métallurgie, bâtiments, tulle et textiles, industries agricoles).

Au début de l'année 1930 il restait encore un tiers au moins des travaux à effectuer, l'Etat se désintéressait du financement de la caisse de compensation, le ministre des Finances ne voulait pas allouer les crédits destinés à faire l'avance de la retenue de un pour cent sur les versements pour faire face aux frais d'administration. Il fallut donc une loi, celle du 12 décembre 1929, pour allouer ces crédits votés dans le collectif de décembre et apaiser d'une façon toute temporaire fonctionnaires et sinistrés. Il reste en ce qui concerne le fonctionnement des commissions départementales et des comités départementaux d'arbitrage, un point de procédure qui semble avoir été omis par la loi : c'est celui de la publicité des audiences, garantie des justiciables qui fut malheureusement parfois inobservée. Cette question fut définitivement tranchée par la section spéciale de la Commission supérieure qui dans un arrêt très important du 23 décembre 1929 a annulé une décision d'un comité départemental d'arbitrage pour inobservation de la formalité substantielle de publicité. Cet arrêt de principe rendu en séance plénière présente à un autre point de vue un grand intérêt, car il a précisé les règles de compétence des comités d'arbitrage et des commissions départementales, règles qui avaient été fixées par les lois du 23 mars 1928 et du 20 mars 1929. Contrairement à l'esprit de ces lois, ces organismes s'attribuaient compétence pour rechercher dans les divers postes de la décision d'évaluation s'il se trouvait des produits finis et ordonnaient soit des versements soit des attributions de frais supplémentaires ; la haute juridiction a rappelé dans l'arrêt du 23 décembre 1929 que la compétence des organismes avait été strictement limitée par la loi. Il ne leur appartenait pas de voir si des frais supplémentaires alloués pour des matières premières ou des produits en cours de fabrication pouvaient être regardés comme s'appliquant à des produits finis, ni ordonner le rapport des frais supplémentaires afférents.

Une fois de plus la haute juridiction se déclarait compétente en matière de produits finis et confirmait ce droit qui lui avait été contesté par l'administration. Elle ne faisait d'ailleurs en l'espèce que suivre sa jurisprudence antérieure où dans les arrêts célèbres des 30 juillet 1928 (Société Pied-Selle) et 13 mai 1929 (Docks rémois et Sté Outrequin) elle avait formellement affirmé sa compétence

pour statuer en matière de produits finis soit comme organe de révision soit comme organe d'évaluation lorsqu'elle était régulièrement saisie d'un dossier.

Enfin l'arrêt du 23 décembre 1929 détruit la thèse restrictive de l'administration des régions libérées soutenant « que seuls parmi les sinistrés dont les dommages ont fait l'objet d'une décision définitive antérieure à la loi du 23 mars 1928, peuvent bénéficier des dispositions du paragraphe 3 de la loi du 30 mars 1929, ceux auxquels le bénéfice des frais supplémentaires pour produits finis a été refusé postérieurement à l'arrêt Abbadie du 24 novembre 1924 et du fait de la jurisprudence du dit arrêt ». La section spéciale a estimé à juste titre « qu'aucune disposition des lois précitées ne limitait l'attribution des frais supplémentaires dans les conditions qu'elles prévoient, aux sinistrés qui ont été l'objet des décisions rendues avant le 24 novembre 1924, considérant que la seule condition mise par ces lois à l'attribution de frais supplémentaires pour produits finis, est que ceux-ci aient été refusés en totalité pour un motif contraire aux règles qu'elles posent, quelle que soit la date à laquelle est intervenue la décision qui les a refusés ».

Une des dernières lacunes de la loi du 30 mars 1929 en ce qui concerne la procédure consiste dans l'oubli d'avoir mentionné le droit pour l'Etat d'exercer un recours contre les décisions des comités d'arbitrage devant la section spéciale.

D'aucuns ont pensé que dans le silence de la loi ce recours n'existait pas et que devant l'attitude de l'Etat financièrement désintéressé de la question des produits finis il ne présenterait aucune utilité. Nous croyons au contraire avec de nombreux auteurs qu'il faille reconnaître à l'Etat le droit d'exercer comme le sinistré un recours devant la section spéciale; assistant d'ailleurs aux opérations comme membre des comités d'arbitrage, il serait illogique de lui refuser ce droit dont il peut user à l'égard des commissions départementales; de plus il lui permettrait de remplir sa mission de surveillance et de gardien de l'ordre public ainsi que de défenseur naturel des sinistrés, il faut espérer que l'Etat ne se servira pas de ce recours à l'encontre des sinistrés, l'expérience a montré que la plupart des cas où l'Etat déféra les décisions des comités d'arbitrage devant la section spéciale correspondait à des solutions favorables aux sinistrés.

Pour remédier aux lenteurs de la procédure, et sur les suggestions des associations de sinistrés et de M. Gonnet, président de la Commission des régions libérées de la Chambre, le Garde des Sceaux a présenté à la signature du président de la République le 19 juin 1929 un décret créant une troisième section à la Commission supérieure des dommages de guerre, laquelle est entrée en fonction lors de l'ouverture de l'année judiciaire de 1930.

Il restait encore 400 affaires devant la section spéciale, dans l'espoir que la section aurait terminé l'examen de ces dossiers concernant les produits finis avant l'échéance du 30 mars 1930, le ministre a prié le président de la section spéciale de faire juger ces dossiers par priorité avant les autres. Par le même décret ont été désignés les magistrats, rapporteurs et commissaires du gouvernement composant la 3^e et nouvelle section de la Commission supérieure. Voici sa composition : deux conseillers d'Etat, un magistrat de la Cour des comptes, un magistrat de la Cour d'appel, un professeur de la Faculté de Droit, et un ancien avocat à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat ; deux commissaires du gouvernement sont en outre nommés, ce qui en porte le nombre de six à huit.

La juridiction suprême à laquelle on ne peut reprocher que sa lenteur, remédiant aux lacunes de la loi, redressant les erreurs de l'administration remplissait avec fruit son rôle de régulateur. Dans cette tâche elle n'a fait que suivre l'exemple donné par le Conseil d'Etat dont elle n'est que le prolongement et l'on peut dire avec M. Deloncle, l'éminent président de la Commission supérieure des dommages de guerre « qu'elle a efficacement aidé à poursuivre l'œuvre de réparation, et que son action bienfaisante n'a pas déçu les intéressés ».

La seconde question qui a soulevé le plus d'objections dans l'application de la loi du 30 mars 1929 est celle qui a trait au fonctionnement du compte spécial de compensation.

Le texte législatif présentait en effet de graves lacunes en ce qui concerne le paiement des intérêts de retard, l'obligation de reversement des anciens attributaires et le paiement des nouveaux. Enfin l'extension abusive du droit nouveau pour les produits fabriqués postérieurement au 1^{er} août 1914 risquait de fausser la répartition du compte spécial de compensation.

Tout d'abord, sur le premier point, on ne peut que constater avec regret que le législateur n'ait pas imposé aux anciens attributaires de frais supplémentaires pour produits finis le paiement d'un intérêt même minime. Ces derniers jouissent donc d'une situation privilégiée depuis plusieurs années alors que les futurs nouveaux attributaires devant la carence de l'Etat ont dû parfois emprunter à des conditions onéreuses, les mettant ainsi dans une situation économique inégale et inférieure.

L'association des nouveaux attributaires dits « Non-Touchants », particulièrement émue par les craintes de se voir frustrer, ne cessa au cours de 1929 et de 1930 de faire valoir ses légitimes revendications.

Avec elle, on ne peut que s'étonner que le législateur n'ait pas d'autre part imposé des conditions de versement aux anciens attributaires. Aucun texte de l'article 87 n'envisage en effet un organisme chargé d'effectuer la récupération des 50 % de frais supplémentaires pour produits finis que les anciens attributaires se sont engagés à restituer pour alimenter le compte spécial ; l'Etat s'était désintéressé du financement du dit compte et espérait peut-être que les débiteurs se libéreraient volontairement de leurs dettes envers leurs collègues sinistrés. C'était là une singulière et bien puérile conception du problème, et l'Etat semblait oublier le principe proclamé au frontispice de la charte des sinistrés, l'égalité de tous les Français devant la réparation des dommages de guerre. Sans aucune sanction coercitive, la loi, avant même d'entrer en application, menaçait de rester lettre morte. D'un autre côté les nouveaux bénéficiaires d'allocation pour produits finis avaient librement consenti l'abandon de la moitié de leur dû sur la promesse formelle du ministre des Travaux publics d'obtenir des paiements rapides dans le délai d'un an. Les travaux des Commissions départementales et autres juridictions ne se poursuivaient qu'avec lenteur et l'on ne pouvait envisager l'ère lointaine des paiements que dans plusieurs années.

A mesure d'ailleurs que les opérations d'évaluation progressaient l'égalité forfaitaire réalisée par l'arbitrage Forgeot menaçait d'être rompue au détriment des non touchants qui envisageaient non sans amertume de ne toucher qu'un dividende illusoire de 26 % de leurs créances, alors que les anciens conserveraient 80 %.

Si l'on en juge d'après une statistique du Ministère des Régions libérées, à la fin du mois de septembre 1929 il y avait en effet 97.278.686 francs au compte de compensation pour en payer 187.862.723.

C'était en partie l'exercice abusif du droit nouveau accordant d'après le paragraphe 4 de l'article 87 les frais supplémentaires aux produits fabriqués postérieurement au 1^{er} août 1914 qui menaçait de rompre l'équilibre et l'égalité entre les sinistrés intéressés et de constituer, comme on l'a dit, « la fissure par laquelle s'évaporerait les sommes sur lesquelles comptaient les nouveaux attributaires ».

En reconnaissant le bénéfice de ce droit nouveau, avec un abattement de 50 %, l'Etat par une faillite partielle en avait imposé les charges aux sinistrés bénéficiaires du compte de compensation et nous ne pouvons que répéter avec M. Labes, ancien député, « combien n'eût il pas été préférable que l'Etat s'acquittât lui-même de sa dette au lieu de la faire payer en exigeant un nouveau sacrifice de ceux qui en ont déjà suffisamment consenti ».

L'application parfois libérale du bénéfice du droit nouveau et le fait que les anciens attributaires étaient appelés eux aussi à en profiter (ce qui leur permettait dans une certaine mesure de reprendre d'une main ce qu'ils donnaient de l'autre) risquaient de compromettre la répartition finale du compte spécial.

La gravité du problème fut sentie par la Commission départementale du Nord, qui sous les hautes directives de l'un de ses présidents de section, M. Duez, inaugura ses assises par une jurisprudence restrictive. Appliquant à la lettre les textes, elle n'alloua les frais supplémentaires que sur la preuve de l'ordre donné des autorités et pour les produits finis fabriqués postérieurement au 1^{er} août 1914 par opposition aux produits achevés ou en cours de fabrication. Nous reproduisons les considérants d'une décision clairement motivée de la Commission départementale du Nord en date du 25 octobre 1929 :

« En ce qui concerne le travail postérieur au 1^{er} août 1914 : considérant qu'en instituant le droit nouveau faisant l'objet de l'alinéa 2 de l'article 11 de la loi du 23 mars 1928, devenu l'article 87, § 4, de la loi du 30 mars 1929, le législateur n'a pas entendu accorder une libéralité nouvelle aux sinistrés ; qu'à défaut de dis-

position précise et formelle dans le texte législatif, qui continue à se relier à la loi du 17 avril 1919, on ne peut pas présumer que le législateur ait entendu par l'octroi d'une libéralité supplémentaire, sortir du cadre de la législation des dommages de guerre et attribuer à l'octroi des frais supplémentaires une signification juridique nouvelle ; que le législateur a voulu seulement, par esprit de justice, permettre l'indemnisation des produits finis excédant le stock normal et habituel, lorsque cet excédant a pour corollaire un appauvrissement du stock des matières premières, descendu par suite de ce travail postérieur au 1^{er} août 1914 au-dessous du trimestre légalement coefficientable.

Considérant qu'en fixant la limite maxima de six mois, y compris les frais supplémentaires alloués antérieurement pour matières premières, le législateur a voulu que dans les cas les plus favorables, le sinistré ayant normalement un stock de produits finis de trois mois puisse obtenir 6 mois : même si toutes ses matières premières avaient été réquisitionnées ou détruites par fait de guerre ;

Considérant que ce plafond de 6 mois constitue une limite extrême qui ne peut être jamais dépassée, mais qui peut et doit bien souvent ne pas être atteinte ;

Considérant que lorsqu'une exploitation possédait normalement un stock de X francs de produits finis, son droit aux frais supplémentaires ne saurait être accru, si par suite du travail postérieur au 1^{er} août 1914, elle a conservé au moins 3 mois de matières premières.

Considérant que tel est bien le cas en l'espèce, puisque en dehors de X francs de matières premières coefficientées, une somme de X francs n'a été remboursée qu'en perte subie ;

Considérant enfin, qu'en limitant le droit aux frais supplémentaires à la somme de X francs, montant du stock normal, la Commission place la Société N... dans une situation absolument analogue à celle qui lui aurait été faite si elle avait fermé son usine le 1^{er} août 1914 ;

Après en avoir délibéré, la Commission rejette la demande de la Société N relative au travail postérieur au 1^{er} août 1914, et, par application des dispositions de l'article 87 de la loi du 30 mars 1929, ordonne l'inscription au crédit du compte spécial de com-

pensation tenu par l'administration des Régions libérées de la somme de X francs ».

Cette décision favorable aux anciens comme aux nouveaux attributaires fut interprétée comme un revirement de jurisprudence et une restriction abusive de leurs droits par les bénéficiaires du paragraphe 4 de l'article 87 qui intercédèrent aussitôt auprès du préfet du Nord et du ministre pour faire orienter la jurisprudence des commissions départementales vers des vues plus larges.

Avec de nombreux auteurs, nous croyons que cette jurisprudence restrictive est conforme à la saine interprétation de la pensée du législateur. La commission supérieure a d'ailleurs donné son avis confirmatif dans divers arrêts (les fils d'A. Motte, 23 mars 1930 et 7 juillet).

L'exposé succinct des lacunes de l'article 87 relatives au fonctionnement et au financement du compte spécial de compensation suffit à montrer que la loi n'avait apporté qu'un apaisement momentané à la question des produits finis pour ranimer ensuite la haine, la jalousie et l'inégalité entre les sinistrés intéressés.

Avant de terminer la section consacrée à l'étude de la pratique de la loi du 30 mars 1929, il nous reste à voir le problème des délais ainsi que l'étrange souveraineté ministérielle.

Nous avons vu que le paragraphe 2 de l'article 87 disposait que les opérations prévues par la loi du 30 mars 1929, devaient être terminées dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la loi, c'est-à-dire au 31 mars 1930 ; la loi ajoutait que si ces opérations ne l'étaient pas à cette date, le ministre devrait, dans les deux mois, déterminer lui-même souverainement, pour tous les dossiers non réglés, le montant des frais supplémentaires alloués, ainsi que le montant des nouvelles attributions.

Du point de vue juridique il faut rechercher à quoi s'applique le délai et quelle en est la sanction. Le délai prévu, au paragraphe 11 de l'article 87 s'applique, dit la loi, « aux opérations ci-dessus, c'est-à-dire à celles prévues par les paragraphes 6, 7, 8, 9 et 10 du dit article qui précisent le rôle des commissions départementales, comités d'arbitrage, et aussi de la section spéciale de la commission supérieure. Le délai du 31 mars 1930 ne vise donc que les dossiers qui avaient été déjà jugés définitivement avant

la loi Tardieu mais ne peut s'étendre aux dossiers qui étaient en cours d'évaluation normale devant les juridictions et en particulier devant la Commission supérieure. Pratiquement il n'en pouvait d'ailleurs être autrement car aucun texte ne spécifiait que l'on devait dessaisir la haute assemblée de la partie de dossier touchant des produits finis lorsqu'elle statuait sur l'ensemble d'un dossier. Cette interprétation résulte de l'heureuse jurisprudence de la Commission supérieure qui à diverses reprises dans les arrêts Pied-Selle, Outrequin et des docks rémois, nous l'avons vu, a affirmé sa compétence pour statuer en matière de produits finis selon l'esprit de l'article 87 de la loi Forgeot.

Mais quelle est la sanction de ce délai prévu dans un but d'accélération en faveur des sinistrés ? La conséquence est simple à tirer. Si à la date du 31 mars 1930, les diverses juridictions n'ont pas terminé leurs travaux, elles seront dessaisies au profit du ministre souverain qui aura la délicate et lourde tâche de les achever dans le délai de deux mois.

Devant les lenteurs de l'administration les sinistrés s'effrayèrent à juste raison de l'avènement prochain de la souveraineté ministérielle contre laquelle toute garantie leur était enlevée ; on a répondu il est vrai que les décisions ministérielles étaient susceptibles d'un recours au Conseil d'Etat pour violation de la loi ou excès de pouvoir, mais n'était-ce pas alors reculer à une période fort lointaine le fonctionnement déjà compromis du compte spécial ?

Les sinistrés s'indignèrent contre ce pouvoir absolu du ministre qui serait ainsi appelé à rendre des jugements. N'était-ce pas faire un retour en arrière, et revenir à une formule périmée, celle du ministre juge, condamnée par la jurisprudence du Conseil d'Etat (28 mars 1885 Vivarès) et abandonnée par la doctrine ?

Le ministre, comme l'a écrit M. Hauriou dans son livre de droit administratif (p. 889) n'est pas et n'a jamais été un juge public ; il n'a jamais été qu'un juge hiérarchique, un juge disciplinaire, un juge de service intérieur ; en un mot il n'a jamais été qu'un juge intérieur de l'institution administrative considérée comme quelque chose de distinct de la masse de l'Etat.

L'application de cette théorie qui a fait son temps aurait eu pour conséquence ridicule de voir le ministre statuer lui-même

sur son propre appel, réalisant ainsi la confusion des pouvoirs en violation formelle des principes fondamentaux de notre droit public.

L'échéance fatidique du 31 mars 1930 approchant, il devint évident que les travaux ne seraient pas terminés à cette époque. Au mois d'octobre 1929, sur 22.800 décisions de révision de produits finis, la section spéciale en avait 400 à juger et depuis sa rentrée elle ne liquidait guère que 3 dossiers par mois.

Une fois de plus les sinistrés firent entendre leurs légitimes remontrances auprès d'un ministre avisé qui, peu soucieux de s'arroger les droits que lui conférait la loi, et dans l'usage desquels il eut été fort embarrassé, demanda en dernière extrémité au Parlement de voter une loi prorogeant les délais prescrits par la loi du 30 mars 1929.

Ce fut la loi du 8 avril 1930 sous les auspices de M. Falcoz alors ministre, qui devait satisfaire, du moins partiellement, les sinistrés.

Voici d'ailleurs le texte très court de cette loi, grosse de conséquences :

Art. 1. — L'article 87 de la loi du 30 mars 1929 est modifié et complété comme suit : les opérations prévues ci-dessus devront être terminées le 31 juillet 1930. Si elles ne le sont pas, le ministre chargé des régions libérées devra, dans les deux mois, déterminer lui-même, souverainement, pour tous les dossiers non réglés, le montant des frais supplémentaires pour produits finis alloués au delà de 100.000 francs, ainsi que le montant des nouvelles attributions.

Art. 2. — Les attributions de frais supplémentaires pour produits finis contenus dans des décisions définitives rendues par les commissions départementales ordinaires de liquidation, tribunaux de dommages de guerre, comité de préconciliation, commission supérieure des dommages de guerre et section spéciale de la commission supérieure des dommages de guerre, postérieurement à la promulgation de la loi du 30 mars 1929, seront inscrites au compte de compensation sans qu'il soit nécessaire de renvoyer les dossiers aux commissions départementales des produits finis.

La loi du 8 avril 1930 apportait donc deux innovations heureuses d'une part elle reculait l'échéance du 31 mars 1930 au

31 juillet de la même année, de l'autre elle décidait dans un but louable de simplification et d'accélération que les décisions définitives rendues par les diverses juridictions de dommages de guerre après la loi du 30 mars 1929 seraient inscrites d'office sans avoir à subir les lenteurs de la procédure de commissions départementales dont le rôle n'était que d'entériner ces décisions.

Par contre ce texte législatif laissait encore planer en quelque sorte le spectre de la souveraineté ministérielle et pouvait être considéré comme un expédient, il laissait en effet subsister toutes les lacunes et imperfections que nous avons relevées au cours de l'exposé rapide de la pratique de la loi du 30 mars 1929.

Les sinistrés s'en consolèrent sur la promesse formelle du ministre M. Falcoz de déposer prochainement un projet en vue d'amener le fonctionnement rapide du compte spécial de compensation.

Nous aurons l'occasion de constater, lors de notre dernier chapitre qu'en raison des circonstances politiques le projet Falcoz ne verrait guère le jour qu'au cours de la session parlementaire de 1931.

Nous passons à l'étude dans notre troisième partie de deux points particuliers qui avaient été négligés par la loi organique du 17 avril 1919 et qui présentent à notre avis trop d'importance pour que nous les passions sous silence. Ce sont celui du droit à indemnité pour la perte du droit au bail des commerçants sinistrés et ensuite celui de la réparation des dommages de guerre des Français ayant habité dans les divers pays belligérants pendant les hostilités. Nous aurons alors l'occasion de jeter un rapide coup d'œil sur les législations de quelques pays et de voir enfin comment fut résolue en France la question des étrangers sinistrés.

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

L'indemnité pour perte de droit au bail.

SECTION I

Cette délicate et importante question, bien que prévue par le législateur de 1919 ne fut envisagée par l'administration et la juridiction que d'une façon toute arbitraire et fantaisiste pour le plus grand dommage d'une foule de petits commerçants sinistrés. La loi récente du 30 avril 1930 est venue bien tardivement rétablir l'égalité entre les sinistrés, réparer les erreurs et combler les lacunes. Avant d'en aborder l'examen nous brosserons rapidement l'historique du problème et la manière dont il fut résolu avant le vote de la loi.

La loi organique du 17 avril 1919 dans son article 64 spécifiait « une loi spéciale règlera les droits et obligations résultant des baux concernant les immeubles atteints par les faits de la guerre, ainsi que ceux des places fortes ou localisées dont les habitants ont été évacués par l'autorité militaire. Dans l'article 65 elle ajoutait qu'une loi spéciale réglerait les conditions dans lesquelles serait ouvert le droit à réparation des dommages causés aux fonds de commerce. Par ces deux articles elle reconnaissait formellement un droit à réparation aux commerçants pour les dommages que la guerre avait pu causer à leur fonds de commerce.

Malgré ces promesses, une seule loi régla la question, ce fut celle du 23 octobre 1919.

Cette loi se divise en quatre parties, le premier titre vise les

dispositions générales, le titre II baux d'immeubles à destination industrielle ou commerciale, le titre III concerne les baux à ferme, enfin le titre IV règle la procédure et la juridiction; nous nous bornerons à rappeler le texte des articles 5 à 9 du titre II qui seuls intéressent la question.

Art. 5. — « Dès la promulgation de la loi, chacune des parties au bail peut appeler l'autre devant le Président de la commission arbitrale des loyers en vue de lui faire préciser ses intentions au sujet soit de la résiliation soit de l'usage des droits qu'elle tient de la présente loi.

Dans le délai de quinzaine, le président fixe, après audition des parties, en tenant compte de la situation de chacune d'elles et des obstacles de fait qui peuvent l'empêcher le délai dans lequel elles seront tenues de se notifier réciproquement leurs intentions sans que ce délai puisse excéder six mois pour les baux de loyers et trois mois pour les baux à ferme.

Art. 6. — Le preneur d'un immeuble bâti à destination commerciale ou industrielle atteint par un fait de guerre *peut demander que l'effet du bail soit reporté sur cet immeuble reconstitué à l'aide de l'indemnité versée par l'Etat. Il ne peut exercer ce droit que s'il reste au moins trois années à courir sur le bail au jour de la détérioration ou de la destruction de l'immeuble. Le bail reprend son effet sur l'immeuble reconstitué à dater du jour de l'achèvement des travaux et pour la durée qui restait à courir sur le bail au moment où s'est produit le fait donnant lieu à sa résiliation.*

Art 7. — Si de l'état de l'immeuble à la suite de la reconstitution il résulte pour le preneur une diminution de jouissance, par rapport à l'état antérieur de la chose louée, il peut demander une réduction proportionnelle du prix du bail. Si après la reconstitution, la valeur locative de l'immeuble est augmentée par suite de dépenses effectuées par le propriétaire en sus des indemnités de dommages de guerre, le preneur en demandant le report du bail doit s'engager à payer un supplément de loyer proportionnel à cette augmentation de valeur. Ce supplément ne peut être inférieur à l'intérêt légal des sommes déboursées par le propriétaire en sus de l'indemnité de dommages de guerre.

Art. 8. — Si le propriétaire n'effectue pas le remploi, le pre-

neur peut néanmoins réclamer le maintien ou le report du bail sur ce qui subsiste de la chose louée pour la durée restant à courir au jour de la destruction avec une réduction proportionnelle à la diminution de jouissance résultant de l'état actuel de l'immeuble.

Il a droit dans ce cas à l'attribution de la partie de l'indemnité de dommages de guerre que le propriétaire ne touche pas par suite du défaut de emploi, à charge de l'employer en travaux de reconstruction sur le fonds loué.

Art. 9. — Lorsque l'interdiction de emploi dans l'intérêt public ou dans le mode de emploi adopté par le propriétaire rendent impossible pour le preneur le report des effets du bail dans les conditions prévues aux articles précédents, il peut être alloué une indemnité de dommages de guerre pour le préjudice subi du fait de la perte du droit au bail. »

Cette loi assez explicite en elle-même accorde donc par son article 6 au preneur du bail un droit de report sur le bail à la condition expresse que l'immeuble ait été détruit par la guerre et qu'en outre le bail ait encore une durée d'au moins 3 ans au jour de la détérioration ou de la destruction de l'immeuble.

Comme le emploi d'après la loi organique est facultatif, si le bailleur n'en use pas, le preneur d'après l'article 8 peut toucher l'indemnité à charge par lui d'employer l'indemnité en travaux de reconstitution sur le fonds loué ; mais en vertu de l'article 16 c'est la commission arbitrale des loyers qui est compétente.

Il importe de remarquer dès à présent que dans le cas de report du bail, le dit bail est suspendu pendant la durée de la non utilisation de l'immeuble et ne reprend son effet qu'à partir du jour de l'achèvement des travaux de reconstitution ; comme la reconstitution n'était pas limitée dans le temps, pas plus que le emploi, on s'aperçoit de suite combien était précaire la situation du commerçant sinistré qui devait attendre la fin de la reconstruction. L'article 9 très important limite à deux cas le refus du report. ce sont nous l'avons vu lorsque le emploi est interdit pour des raisons d'ordre public et lorsque le emploi adopté par le bailleur le rend impossible.

Dès leurs premières applications ces dispositions ne soulevèrent pas de difficultés pratiques, et bon nombre de sinistrés commer-

gants obtinrent des indemnités. Cependant la situation se modifia brusquement par suite du revirement subit de la jurisprudence de la commission supérieure. L'arrêt Fatoux du 26 octobre 1926, semblable en la matière à l'arrêt Abbadie pour les produits finis, refusa le bénéfice de l'article 9 de la loi du 25 octobre 1929.

La commission supérieure sans toucher à la nature même du droit en retirait l'exercice par un argument de procédure : la forclusion. Pour cela elle se basait sur la loi du 7 mai 1921 qui imposait sous peine de déchéance le dépôt de toutes les demandes d'indemnités avant le 1^{er} août 1921, comme la loi du 25 octobre 1919 se rattache à la loi organique par son article 64 qui la mentionne, toute demande fondée sur l'article 9 de la loi du 25 octobre 1919 déposée postérieurement au 1^{er} août 1921 était irrecevable en la forme parce que forclos.

La haute juridiction avait compris ce que la portée d'une telle argumentation pouvait présenter de fâcheuses conséquences à toute une série de commerçants sinistrés, car elle avait soin d'ajouter dans l'arrêt précité, que si le sinistré se trouvait forclos il n'avait qu'à se reprocher sa propre négligence, puisque l'article 5 de la loi du 25 octobre 1919 permettait au locataire commerçant d'appeler son propriétaire devant le président de la commission arbitrale, des loyers pour lui indiquer ses intentions sur le emploi et par suite son droit de report du bail.

A cet argument de la Commission supérieure on a répondu que si en effet l'article 5 stipule que les parties sont tenues de se notifier leurs intentions, il n'a pas prévu de sanctions contre le refus par exemple du propriétaire de se rendre devant la commission arbitrale qui n'a pas dans le silence du texte compétence pour interpréter le défaut du propriétaire comme un refus.

On a fait valoir en outre que même ayant appelé son propriétaire quelques jours avant le 1^{er} août 1921, le commerçant pouvait se trouver forclos pour bénéficier de l'article 9, si le président ayant la faculté d'accorder un délai de 6 mois au propriétaire pour notifier ses intentions, lui avait laissé un laps de temps dépassant la date de forclusion du 1^{er} août 1921.

Enfin cet arrêt était contraire à l'interprétation qui avait été faite de l'article 9, quelques années auparavant, par la Cour de cassation dans l'arrêt Malin du 29 avril 1922. Cette décision de la

cour suprême en l'espèce visait la déclaration d'un propriétaire désireux d'effectuer le remploi en un immeuble ayant une destination non identique sans autre explication ; le juge était tenu selon la volonté du propriétaire de résilier le bail mais « avec réserve, pour le cas ou contrairement à ce qu'il déclare il revenait plus tard à reconstituer son immeuble à destination commerciale ». Ajoutant que dans ce cas « l'article 9 ne permet au preneur que de faire valoir ses droits à une indemnité pour la perte du droit au bail » et qu'il suffit pour appliquer le dit article 9 « que le mode de remploi adopté par la propriétaire ne permette pas de faire produire effet au bail ». Ainsi donc d'après l'arrêt Malin de la Cour de cassation le sinistré était en droit en 1922 et même après de bénéficier des modalités de l'article 9 de la loi du 23 octobre 1919, il n'était nullement question de lui appliquer la forclusion du 1^{er} août 1921.

Le résultat de la sévère jurisprudence inaugurée par l'arrêt Fatoux fut de créer deux classes de sinistrés, qui comme l'ont écrit MM. Cocquez, avocat à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat et M. Labes, ancien député, avaient tous les mêmes droits consacrés par la loi ; mais dont les uns avaient pu les exercer tandis que les autres avaient été paralysés.

Le cas du boucher Fatoux n'ayant connu la décision de son propriétaire qu'en février 1922 et n'ayant pu formuler sa demande, n'était malheureusement pas isolé ; nous en citerons quelques-uns particulièrement choquants et iniques.

L'impossibilité du report du droit au bail n'a pu se produire dans l'hypothèse où le propriétaire, pour des raisons personnelles, n'a pas effectué le remploi sur place ou en identique, on a même constaté l'abus suivant, dit du chassé croisé, où deux propriétaires voisins échangeaient leur propriété pour tourner la loi et se libérer de façon élégante de leurs obligations envers leurs locataires.

Un autre cas non moins regrettable provient de la loi elle-même : il résulte en effet de la loi du 17 avril 1921 qui se borne à préciser les modalités de rachat des propriétés privées dans l'intérêt des plans d'aménagement des communes ; en la circonstance les arrêtés municipaux concernant les immeubles frappés d'alignement n'ont été souvent rendus que postérieurement au 1^{er} août 1921, le locataire conservait l'espoir avant l'arrêté municipal de

se réinstaller, et le propriétaire ne répondait d'ailleurs souvent pas à l'obligation facultative de lui notifier ses desseins. De même la loi du 20 avril 1922 organisant une procédure rapide d'évaluation et de paiement des immeubles expropriés par l'Etat, a oublié de régler la situation pourtant digne d'intérêt des commerçants victimes de l'expropriation. Tout au plus cette loi admet-elle le titulaire d'un droit d'usage ou d'habitation à présenter ses observations devant la commission cantonale chargée de l'évaluation de l'indemnité à allouer au propriétaire mais non qualifiée pour évaluer l'indemnité particulière pour expropriation du droit au bail.

Dès avant l'arrêt Fatoux de 1926 M. Inghels avait déposé une proposition de loi en 1923 pour réprimer l'abus signalé plus haut du chassé croisé qui par le jeu des cessions de dommages de guerre permettait de priver le locataire du droit de report du bail. Selon lui l'indemnité du locataire devait être égale au préjudice subi par lui et supportée par le propriétaire. Le rapporteur qui combattit cette proposition répondit qu'il n'y avait pas lieu de faire payer une indemnité par le propriétaire puisque le commerçant évincé avait déjà une indemnité en vertu de l'article 9 ; la pensée du législateur de 1919 était clairement rappelée dans les débats parlementaires postérieurs et aurait dû inspirer et guider les magistrats de la commission supérieure qui rendirent l'arrêt Fatoux dont les tristes conséquences se poursuivirent jusqu'en 1930.

Le gouvernement s'inspirant de l'esprit de la proposition Inghels déposait à son tour un projet en décembre 1923 tendant à faire supporter l'indemnité du locataire par le propriétaire s'il était prouvé que l'impossibilité du report provenait de son fait. Après discussion à la chambre, ce texte avait été modifié en ne faisant supporter par le propriétaire que la plus value immobilière qu'il avait pu réaliser du fait du mode de remploi choisi, plus-value qu'il aurait dû verser au locataire. Ce texte ne vint pas en discussion devant le Sénat, grâce à l'intervention de M. Lubersac qui, prévoyant les difficultés sans nombre qu'il pourrait amener dans son application, demanda à son rapporteur d'en faire subir l'examen préalable par la commission des régions libérées du Sénat.

Pendant ce temps les quelques trois cents sinistrés forclos

attendaient avec impatience la réforme de cette inégalité flagrante. Leur refuser plus longtemps l'indemnité à laquelle ils avaient droit équivalait à les acculer parfois à la ruine, puisque leur seul gagne-pain était constitué par le fonds de commerce où ils travaillaient avant la guerre, les quelques indemnités mobilières qu'ils avaient pu déjà obtenir étant insuffisantes pour rétablir leur situation.

D'autre part l'administration avait aussitôt partagé la thèse de la commission supérieure et s'empressait d'interjeter appel des nombreux jugements rendus par les tribunaux de dommages de guerre qui plus libéraux et plus respectueux de la loi ne voulaient pas se ranger à l'avis de la cour suprême.

M. Baudoux dans un article qu'il écrivit sur la question dans la *Revue politique et parlementaire* en 1929 a clairement résumé les injustices causées par la violation formelle de la loi du 25 octobre 1919 ; allant plus loin il critique le fond même du droit à indemnisation qu'il trouve trop restreint puisqu'il ne prend naissance que du jour où le propriétaire a manifesté ses intentions au preneur.

La question ne fut reprise au Parlement qu'en 1927, date à laquelle M. le sénateur Lubersac se faisant l'écho des revendications de l'association des commerçants sinistrés, déposa sur le bureau du Sénat une proposition de loi.

Cette proposition tendant à relever de la forclusion les commerçants sinistrés fut aussitôt mal accueillie par l'administration et le ministre des Régions libérées qui y voyaient l'octroi d'un droit nouveau. Lors de la discussion du budget des régions libérées le ministre des Finances déclara, sans doute pour ajourner la solution du problème, que la question serait reprise lors de la discussion de la loi de finances.

Finalement, après de longues tergiversations, la proposition Lubersac vint devant la commission sénatoriale de législation civile où elle fut vivement critiquée tant par l'influence du ministre que par le rapporteur M. Morand.

On lui reprochait d'autoriser tous les locataires sans distinction à former des actions en indemnité pour dommages prévus par l'article 9 de la loi du 25 octobre 1919.

Le gouvernement et la dite commission proposèrent un texte

rectificatif limitant le privilège d'être relevé de la forclusion aux seuls cas où le sinistré avait été empêché de faire valoir ses droits du fait de l'Etat.

Cette rectification écartait les dossiers ayant déjà été réglés et restreignait le principe posé par M. Lubersac sans toutefois le modifier.

Après discussion, ce projet rectificatif qui constituait une sorte de transaction entre les désirs des intéressés et les résistances de l'administration fut voté par le Sénat le 13 février, il passa ensuite sur le bureau de la chambre où il fit l'objet d'un rapport favorable de M. Taton-Vassal.

Enfin le 20 avril 1930 la Chambre adopta sans débat le texte du projet voté par le Sénat qui devait devenir loi après promulgation. Nous en examinerons les principales modalités dans la section II.

SECTION II

LA LOI DU 30 AVRIL 1930.

Ce n'est qu'après d'incessantes réclamations et huit années d'attente que les commerçants sinistrés devaient obtenir satisfaction d'une manière d'ailleurs encore bien imparfaite. La nouvelle loi comprend trois articles et porte le titre suivant : « loi du 29 avril 1930 modifiant l'article 9 de la loi du 26 octobre 1919, réglant les droits et obligations résultant des baux d'immeubles atteints par faits de guerre ou situés dans les localités évacuées ou envahies. »

Art. I. — « Lorsque l'impossibilité pour le preneur de reporter les effets du bail aura résulté d'une interdiction de emploi dans l'intérêt public ou d'une mesure prise par l'administration et ayant empêché la reconstitution de l'immeuble, la demande d'indemnité de dommages de guerre prévue par l'article 9 de la loi du 25 octobre 1919 pourra être valablement formée jusqu'à l'expiration du délai de trois mois qui suivra la promulgation de la présente loi.

Art. II. — Les demandes formées en application de l'article 9 de la loi du 26 octobre 1919 antérieurement au 1^{er} janvier 1930, frappées de forclusion ou déjà rejetées pour ce motif, pourront être

représentées par les requérants primitifs ou leurs ayants droit, dans un délai de trois mois à partir de la promulgation de la présente loi, sans que la forclusion puisse être opposée à nouveau.

Art. 3. — Dans ce délai de trois mois le preneur devra, à peine de forclusion, déposer une demande entre les mains du greffier de l'organisme d'évaluation des dommages de guerre compétent, qui lui en délivrera récépissé.

Passé le délai de trois mois ci-dessus prévu, toute demande basée sur l'article 9 de la loi du 25 octobre 1919 sera nulle comme tardive.

« Cette loi comme l'a dit son principal auteur M. Lubersac est « une loi de procédure » qui n'abroge pas l'ancien article 9 mais le complète. Désormais les abus relevés plus haut disparaîtront et pour obtenir indemnisation le sinistré n'aura plus qu'à prouver que le report du bail était impossible en raison des mesures prises par l'administration (arrêté d'expropriation, d'alignement de l'état ou des municipalités).

Donc pour cette catégorie de sinistrés il leur suffit de déposer leur demande au greffe dans les trois mois de la promulgation, soit avant le 1^{er} août 1930.

L'art 2 a une autre portée, au lieu de proroger et reporter le délai du 1^{er} août 1921 comme le fait l'art.1, cette disposition relève de la déchéance encourue par la forclusion uniquement les sinistrés qui avaient vu rejeter leurs demandes fondées sur l'art. 9 entre le 1^{er} août 1921 et le 1^{er} janvier 1930. Ici la loi a voulu empêcher que la cupidité de certains sinistrés déjà évincés ne se donnât libre cours et ne vint embouteiller les tribunaux. Cet article 2 permet donc au locataire évincé du fait du non emploi de son propriétaire d'obtenir une indemnité.

La condition nécessaire et suffisante est donc d'avoir déjà formulé une demande entre les dates ci-dessus, quel que soit d'ailleurs l'issue de cette demande, en instance ou rejetée pour forclusion.

Cette loi bonne dans son principe présentait cependant encore de graves lacunes et son application risque une fois de plus d'aboutir à de fâcheuses conséquences.

Ces omissions concernent surtout l'évaluation du préjudice subi.

L'article 64 de la loi organique stipule qu'une loi spéciale règle-

rait les droits et obligations résultant des baux concernant les immeubles atteints par les faits de guerre mais l'article 9 de la loi du 25 octobre 1919 ne précise pas comment sera évalué le préjudice subi par la perte du droit au bail. il est regrettable que la nouvelle loi n'ait pas saisi l'occasion qui lui était offerte pour combler cette lacune.

Les sinistrés redoutent de voir leurs indemnités singulièrement réduites du fait de l'interprétation restrictive de l'esprit de la loi par les commissions départementales d'évaluation qui seules subsistent encore à l'heure actuelle et dont les travaux d'évaluation touchent à leur fin.

La thèse de l'administration est la suivante, puisque les lois du 25 octobre 1919 et 30 avril 1930 se rattachent à la loi du 17 avril 1919, ce sont les méthodes d'évaluation prévues par la loi organique qui doivent s'appliquer pour l'évaluation de l'indemnité pour perte du droit au bail. Poursuivant ce raisonnement elle conclue que la perte subie valeur 1914 seule doit être considérée comme base du calcul de l'indemnité et que la notion de frais supplémentaires étant absente sur ce point dans la loi organique, ceux-ci ne doivent pas entrer en jeu dans ce calcul. M. Croquez a démontré avec clarté combien une telle théorie avait pour fondement une fausse compréhension des textes. Il fait d'abord remarquer que si la loi ne parle pas des frais supplémentaires, elle ne fait pas non plus allusion à la perte subie au sens de la loi organique, mais prononce seulement le mot de « préjudice subi » ; en outre il rappelle qu'il suffit de considérer le moment où le préjudice a été subi pour savoir comment il doit être évalué, or, précise l'éminent avocat du Conseil d'état, « ce ne peut être qu'au moment où il est devenu certain que le rapport du bail ne pourrait plus s'exercer », que le droit à indemnité naissait en la personne de son titulaire, le commerçant évincé.

En fait d'ailleurs de nombreux commerçants sinistrés n'ont connu les intentions de leur propriétaire qu'après la guerre, c'est donc la valeur à l'époque de l'impossibilité de report du bail qui doit servir de base à l'évaluation du préjudice subi et partant de l'indemnité ; avant cette date le droit à indemnité n'était encore qu'éventuel et conditionnel. Ce point de départ du calcul pour la base de l'indemnité présente dans la pratique de grosses consé-

quences, on le conçoit aisément, puisque l'indemnité peut subir les variations de la monnaie. Il est souhaitable, mais peu probable, que l'administration abandonne cette thèse erronée, espérons que la jurisprudence des tribunaux de dommages de guerre se montrera plus libérale lorsqu'elle sera bientôt appelée à statuer en appel sur cette question, d'ores et déjà il y a lieu de craindre que ces juridictions ne rendent des jugements disparates. Puisse la commission supérieure être amenée sous peu à trancher définitivement la question avec l'autorité salutaire dont elle a fait souvent preuve.

Ces divergences de vues promettent malheureusement de soulever un certain nombre de litiges retardant encore le retour de l'égalité entre les sinistrés commerçants.

D'autre part pour l'évaluation du préjudice subi, les agents de l'administration se basent souvent d'après l'estimation du droit au bail faite dans l'acte de cession qui leur est remis par l'attributaire, cette pratique est condamnable car cet élément, bien qu'il constitue ainsi que le prix d'achat un guide précieux et une partie importante de la valeur du fonds de commerce, ne donne parfois qu'une idée bien imparfaite de la valeur réelle du fonds.

Souhaitons que pour apprécier à sa juste valeur le préjudice subi l'administration cherche à savoir si les autres éléments du fond de commerce présentaient une certaine importance en dehors du droit au bail, et si par exemple le fonds avant la déclaration de guerre était en voie de prospérité, d'agrandissement, etc. Il y a là une foule de considérations que l'administration devra peser et envisager, mais dont la complexité risque de retarder la solution rapide et équitable du problème.

A l'heure actuelle, au début de l'année 1931, les commissions départementales ont achevé leurs travaux préparatoires qui consistaient à opérer une discrimination dans les dossiers dont elles avaient été saisies. Elles ont repoussé les demandes basées sur le refus du remploi du propriétaire qui n'avaient pas été déposées avant le 1^{er} janvier 1930 et qui sont forcloses puisque le législateur n'a pas voulu suivre sur ce point la pensée de M. Lubersac. Elles ont également écarté les demandes de certains sinistrés peu délicats qui avaient déjà obtenu des indemnités, ainsi que celles faisant double emploi avec celles déjà formulées et auxquelles la forclusion n'avait pas été opposée.

Enfin ces organismes n'ont pas retenu les demandes concernant des baux ayant moins de trois ans à courir avant leur expiration puisque telle a été la condition *sine qua non* imposée peut-être sévèrement par le législateur. L'administration a l'intention de confier le soin d'examiner les demandes retenues à des experts, puisse-t-elle faire un choix judicieux de ces derniers pour que l'application de la loi du 30 avril 1930 n'entraîne pas de nouvelles inégalités parmi les quelques centaines de petits sinistrés commerçants (la plupart paraît-il, n'ont droit qu'à des indemnités inférieures à 50.000 francs) qui ont attendu avec confiance pendant plusieurs années la reconnaissance de leur bon droit méconnu par suite de la jurisprudence regrettable inaugurée par l'arrêt *Fatoux* de la commission supérieure.

CHAPITRE II

La situation des Français sinistrés à l'étranger.

Dans ce chapitre nous examinerons la situation des citoyens français ayant été victimes de dommages de guerre dans les divers pays belligérants. Nous aurons l'occasion de donner un aperçu des législations étrangères sur la réparation des dommages causés par la guerre. Dans une deuxième et dernière section nous rappellerons la situation connexe des étrangers sinistrés en France au regard de la loi française.

SECTION I

Ce n'est pas sans émotion, en relisant les premiers articles de la loi organique du 17 avril 1919, proclamant la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre et ouvrant un droit à réparation intégrale pour les dommages certains, matériels et directs, résultant de faits de guerre tant en France qu'en Algérie, que l'on peut constater le refus du législateur de reconnaître un droit à toute une catégorie de citoyens français pourtant dignes

d'intérêt, ceux qui ont subi des dommages de guerre dans les divers pays belligérants. L'article 68 confirme d'ailleurs la pensée des auteurs de cette loi en rappelant qu'elle est applicable aux colonies françaises et aux pays de protectorat.

La circulaire ministérielle du 24 juillet 1919 précisait « que les dommages subis à l'étranger ne rentrent pas dans le cadre de la loi.

N'était-ce pas là commettre déjà une violation formelle des principes d'égalité et de solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre, fondement même du droit à réparation.

Si ces sinistrés français ne participaient pas aux charges fiscales du pays, la France devait-elle pourtant oublier le sort de ses enfants qui étaient pour la plupart accourus à sa défense, abandonnant ainsi au prix de mille sacrifices le centre de leurs affaires pour le salut de la mère patrie ?

Le gouvernement avait cependant compris l'importance de cette regrettable lacune et avait déposé en 1920 un projet de loi tendant à la réparer, mais le Parlement dans l'ignorance des charges nouvelles qui pourraient en résulter pour nos finances ne voulut pas le prendre en considération. Il estima que les Français sinistrés à l'étranger seraient désintéressés dans la plupart des cas par l'effet des traités ou conventions diplomatiques de réciprocité que la France concluerait avec les autres nations. En fait, de nombreux sinistrés Français à l'étranger se trouvaient lésés puisqu'en dehors des conventions avec la Belgique, l'Angleterre et la Turquie, le gouvernement ne signa pas d'autres traités. Il se présentait dans la pratique des situations pénibles et dignes d'intérêt, par exemple celle des Français victimes de dommages en Russie, comme la France n'a jamais été en état de déclaration de guerre avec la Russie il ne saurait être question à proprement parler de dommages de guerre et encore moins de conclure un traité de réciprocité avec le gouvernement des Soviets puisque suivant le doux régime institué chez nos ex-alliés le problème de la réparation des dommages de guerre aux particuliers ne se pose même pas.

Ainsi la France toujours trop peu soucieuse de son bon renom à l'étranger négligeait de s'intéresser au sort de ses ressortissants au delà de ses frontières alors que la plupart des autres pays observèrent pour leurs citoyens ce principe élémentaire de justice.

En passant en revue la situation des Français sinistrés dans les principaux pays nous en profiterons pour retracer brièvement la législation de ces derniers concernant la réparation des dommages causés par la guerre.

La Belgique, en dehors de l'accord qu'elle signa le 9 octobre 1919 avec la France, accord qui instituait un régime de traitement réciproque entre les deux nations, se montra plus généreuse envers les sujets victimes de dommages à l'étranger.

La législation belge, en dehors de cette question s'inspire d'ailleurs largement des principes posés par la nôtre. Dès le 23 octobre 1918 le roi par deux arrêtés lois avait proclamé la reconnaissance d'un droit à indemnité au profit des victimes des dommages causés par la guerre.

Chez nos voisins et amis le droit à réparation intégrale constituait une grande innovation juridique. Auparavant pour les dégâts causés par les guerres de 1815 et de 1830 c'était la vieille formule du secours sous forme de subsides qui avait été pratiquée. Pourtant après la guerre d'indépendance il fut question de reconnaître un droit à indemnité dont les charges auraient été supportées par la nation, une commission fut même créée pour organiser ce droit en faveur des valeurs mobilières.

Il importe de signaler que le fondement du droit à réparation posé par la loi du 10 mai 1919 s'appuie sur les principes du droit international et les stipulations des traités de Londres du 19 août 1839 et les 4 et 5^e conventions de La Haye de 1907.

En outre comme la presque totalité du territoire belge avait été envahie, moins une petite bande de terrain sur les bords de l'Yser défendue aux prix d'héroïques sacrifices, la notion de solidarité n'entraînait pas en jeu comme en France pour le fondement même du droit à indemnité.

Des lois diverses des 23 octobre 1918, 8 avril 1919, sur les mesures administratives, 15 novembre 1919 sur la restauration agricole précisèrent les modalités pratiques pour l'application du droit à indemnité. Dans l'ensemble la solution du problème des dommages de guerre ne souleva pas de grosses difficultés bien que quelques abus aient pu être signalés.

L'importance des dommages subis étant proportionnellement beaucoup moins étendue que chez nous, le rôle beaucoup plus grand

laissé dans la reconstitution aux organismes privés tels que les coopératives de reconstruction facilita la réparation des sinistres.

La principale difficulté rencontrée pour l'application de l'accord franco-belge réside dans le refus de la Belgique d'indemniser les Alsaciens-Lorrains demeurant en Belgique sous prétexte qu'ils n'ont pas la qualité requise de Français lors du dommage, comme la France lors du régime transitoire n'a pas envisagé cette catégorie d'Alsaciens-Lorrains, ceux-ci se trouvent donc singulièrement lésés, souhaitons que le Parlement mette prochainement un terme à cet équivoque fâcheux.

En Angleterre, le sort des Français sinistrés ne fut pas moins délaissé jusqu'à ces dernières années.

La législation britannique n'avait d'ailleurs pas sur ce point oublié ses ressortissants. L'Indemnity Act du 16 août 1920 permet en effet à l'attorney général d'admettre toute procédure faite en Angleterre tendant à l'obtention d'une indemnité pour la réparation des dommages subis, quant aux personnes et quant aux biens sur n'importe quel territoire étranger, à la condition toutefois qu'aucun traité avec un autre pays n'ait réglé la question.

L'Indemnity Act du 16 août 1920 reconnaît d'ailleurs un droit à indemnité, mais en raison du nombre restreint des sinistrés ce droit a été limité à un certain nombre de cas bien délimités. Les tribunaux compétents en cas de litiges sont le « Board of arbitration » et la « War Compensation Court ».

Avant la conclusion de l'accord franco-britannique du 2 août 1929, de longs pourparlers avaient été entamés entre les deux pays par la voie diplomatique, un accord était même intervenu le 12 juillet 1926 entre MM. Churchill et Caillaux et l'on envisageait de surseoir au recouvrement des impôts dont les sujets anglais réclamaient l'imputation sur leurs dommages de guerre. La convention du 2 août 1929 est venue bien tardivement régler la situation de nos concitoyens sinistrés dans le royaume uni de Grande-Bretagne, d'Irlande du Nord et de l'Etat libre d'Irlande. Par voie de réciprocité les sinistrés français auront droit à une indemnité dans les conditions appliquées par la Royal commission on compensation for suffering and damage by enemy action. Le délai accordé pour déposer la demande est de six mois à dater du 8 octobre 1929.

Bien que cet accord donne satisfaction à nos concitoyens on peut regretter qu'en raison du petit nombre de nos sinistrés ce traité de dupe ne nous occasionne de lourdes charges.

De même l'Allemagne par la loi du 28 juillet 1921 prévoit la réparation des dommages matériels subis par les Allemands en France et dont la France évidemment n'avait pas à s'intéresser. Elle s'était d'ailleurs préoccupé des dommages subis en Prusse-Orientale et en Alsace-Lorraine : les actes réglementaires du 1^{er} mai 1915 sur la constatation des dommages et l'allocation des indemnités par le gouvernement aux divers états confédérés, et du 3 juillet 1916 sur la constatation des dégats, règlent la question. Il y a lieu de s'étonner que la notion de risque social, d'origine allemande et si répandue outre Rhin, n'ait pas prévalu dans le règlement des dommages de guerre ; ces textes ne parlent en aucune façon de droit à réparation ni de solidarité et l'octroi des indemnités ainsi que la constatation du sinistre sont laissés à l'arbitraire du prince.

Si l'abondance des textes en la matière donne à la notion d'indemnité plus de précision qu'en France, elle manifeste à un autre point de vue une infériorité très nette puisqu'elle n'a pas pour but la reconnaissance d'un droit.

L'art. 15 de la loi du 13 juillet 1916 stipule que la constatation ne crée par elle-même aucun droit à indemnisation et que si la simple constatation du dommage ne créait pas le droit, *a fortiori* le droit ne préexistait pas à la constatation du dommage. Les opérations administratives sont prévues avec un luxe de détails qui est la caractéristique des lois allemandes, les pouvoirs de l'administration sont très étendus et souverains. Les opérations de constatation sont entourées d'un formalisme excessif mais plus précis qu'en France ; les décisions administratives étaient de véritables jugements mais dénués de sanctions juridiques parce que sans recours devant les tribunaux. De plus les paiements étaient très réduits.

La France se devait de combler ces lacunes lors de la récupération de nos anciennes provinces, et après un régime transitoire elle soumit les Alsaciens-Lorrains aux mêmes règles générales appliquées en France (Confér. sur la question la thèse de M. Solère soutenue en 1922, tome 52).

Dans le royaume des Serbes, Croates et Slovènes, c'est un décret-

loi ou Ourédbla, du 30 juin 1920, émanant, en raison des circonstances politiques, du pouvoir exécutif, qui régit le droit à indemnité aux dommages de guerre. Le fondement du droit ainsi que ses principales modalités sont semblables à la loi du 17 avril 1919.

En Italie ce sont les décrets royaux des 16 novembre 1918 et 3 mai 1923 qui reconnaissent un droit à indemnité, et principalement la loi du 27 mars 1919.

En Roumanie la doctrine s'inspira des idées françaises ; les précédents historiques faisant défaut, le législateur ne suivit pas toutefois les directives des auteurs, l'Etat se déclara irresponsable et n'alloua que des subsides par les décrets royaux du 22 septembre 1916. Cependant la loi du 17 octobre 1918 reconnaissait bien un droit à indemnité, mais c'était une loi à caractère social, tendant à allouer des subsides aux sinistrés avec les fonds provenant des impôts sur les bénéfices de guerre ; ce texte fut d'ailleurs ensuite abrogé et seul l'arrêté loi du 22 déc. 1918 fut maintenu. L'erreur politique de M. Bratiano, désireux avant de rétablir la situation économique d'avoir de bonnes finances, a fortement compromis la réparation des dommages de guerre en Roumanie, l'exemple de la France montre que le relèvement économique du pays devait précéder et faciliter le redressement financier consécutif.

En ce qui concerne les Français sinistrés en Turquie, leur situation, bien que prévue par les traités de paix, n'est pas moins pénible qu'injuste par rapport à celle de leurs frères de la mère patrie. Aux termes de l'art. 58 du traité de Lausanne, la Turquie a dû renoncer en faveur des puissances contractantes à tout droit sur les sommes en or transférées par l'Allemagne et l'Autriche en vertu de l'art. 259 1^{er} alinéa du traité de Versailles et de l'art. 240 1^{er} alinéa du traité de Saint-Germain ; une convention postérieure du 23 novembre 1923 entre la France, l'Angleterre, l'Italie et le Japon décida que ces fonds ainsi que les bons du Trésor 5 % de 1914, soit un ensemble de 846.000 livres sterlings, seraient affectés à la réparation des dommages subis par les sujets des pays signataires ; le Japon n'avait d'ailleurs en fait pas de dommages en Turquie. La Roumanie pour bénéficier de cette convention, devait adhérer à cet accord avant l'entrée en vigueur du traité de paix avec la Turquie, soit avant le 6 août 1924 ; bien qu'elle ne le fit que postérieurement elle fut admise à formuler sa demande d'in-

demnité pour ses ressortissants et vint réduire de ce fait dans une forte proportion la part revenant aux nôtres.

Les demandes d'indemnité devaient être déposées avant le 6 août 1923 devant la commission d'évaluation interalliée qui statuait sans appel. Cette commission où les règles applicables devant les juridictions ne furent pas toujours observées (publicité) a terminé ses travaux vers le mois d'octobre 1929 et il apparaît que nos sinistrés de Turquie ne toucheront guère que la moitié de leur créance.

Cette pénible constatation provient surtout du fait de l'accroissement des dossiers déposés par l'Italie et voici comment : l'accord du 23 novembre 1923 stipulait que les indemnités seraient accordées non seulement aux ressortissants des nations contractantes mais aux protégés de ces puissances qui étaient inscrits sur les contrôles des consulats avant 1914 ; l'Italie, pour favoriser son influence, a fait naturaliser la plus grande partie de ses protégés avant 1922 et s'est montrée très libérale pour en recevoir d'autres, voire même d'anciens ennemis. La France, de son côté, n'a voté de loi spéciale pour la naturalisation de ses protégés qu'en 1924 ; les conséquences sont simples à tirer : d'une part l'influence française a diminué et nos sinistrés toucheront un dividende d'autant plus restreint.

Ce rapide exposé nous montre la grande pitié de nos sinistrés à l'étranger qui sont traités en parents pauvres puisqu'en dehors des quelques conventions signées on ne leur reconnaît pas de droit à indemnité.

Le Parlement, sur l'investigation de l'association des sinistrés français à l'étranger et de quelques personnalités telles que MM. Steeg, Chéron, Amiral Dumesnil, s'est enfin résolu à s'intéresser au sort de ceux dont M Poincaré a pu dire lorsqu'on lui réclamait des crédits : « vous savez bien que je ne fais aucune distinction entre les Français de l'étranger et ceux de la métropole ou que si je les distingue, c'est pour les préférer, en raison des services encore plus considérables qu'ils rendent à la France.

Le principe d'un secours a été admis et M. Steeg écrivait le 12 mai 1930 ces lignes à M. Tardieu. « Il était acquis et il demeure encore acquis que s'il n'était plus possible d'obtenir une loi de réparation comme celle que l'on a envisagée en 1921, on allait ter-

miner par le vote d'un crédit de secours de l'ordre de 50 millions. Ce que nous sollicitons de vous, M. le Président du Conseil, c'est une réalisation immédiate de la mesure à laquelle le gouvernement a donné depuis longtemps son adhésion de principe. »

L'exposé des motifs du chapitre 29 du collectif de 1930 est ainsi conçu : « la loi du 17 avril 1919 relative à la réparation des dommages subis en France du fait de la guerre n'est pas applicable aux Français victimes de la guerre hors de la France. Il est du devoir du pays d'attribuer une aide pécuniaire aux Français qui pendant la guerre ont soutenu à l'étranger le bon renom de la France et qui ont souffert des dommages provoqués par les hostilités. Le crédit de 50 millions dont l'ouverture est demandée au présent chapitre sera réparti, compte tenu de l'importance des dommages subis et de la situation des sinistrés, dans des conditions fixées par décret. »

Ce décret a été signé le 17 septembre 1930. Il confie le soin de la répartition des crédits à l'office des biens et intérêts privés. Les intéressés doivent déposer leurs demandes avec justifications dans les trois mois de la promulgation du décret ; ces requêtes seront transmises aux agents diplomatiques afférents aux divers pays qui les enverront avec leurs avis à l'Office des requêtes. Les dossiers ainsi constitués seront soumis à une commission consultative composée du directeur de l'Office des biens et des intérêts privés, de délégués des ministres des Finances, marine marchande, d'un arbitre français de l'agent général du gouvernement au tribunal arbitral mixte et d'un délégué de l'union des sinistrés français à l'étranger. La commission consultative émettra des avis sur les requêtes et sur les secours à attribuer, ces avis seront soumis à la décision du ministre. La commission pourra en cas d'urgence proposer au ministre avant toute enquête l'attribution d'un secours provisoire et après enquête proposer le paiement par acomptes des secours.

Souhaitons que la répartition de ces crédits ainsi que l'examen des demandes s'effectuent avec équité et célérité ; il faut d'ailleurs espérer que l'Office des biens et des intérêts privés n'acceptera de réviser les dossiers des sinistrés français en Turquie et de leur allouer un supplément d'indemnités qu'après avoir accordé au moins la moitié à ceux qui n'ont encore rien reçu même à titre de secours.

SECTION II

LA QUESTION DES ÉTRANGERS SINISTRÉS EN FRANCE.

Le législateur de 1919 ne s'étant pas soucié des Français victimes de dommages au delà des frontières de la métropole et des colonies devait encore moins s'intéresser au sort des étrangers ayant subi des dommages de guerre sur notre sol.

L'article 3 de la loi organique est ainsi conçu : « le droit à réparation appartiendra aux étrangers en France et aux naturalisés à qui la qualité de Français a été retirée, dans les conditions déterminées par les traités à conclure entre la France et la nation à laquelle ressortissent ou ont ressorti ces étrangers ou ces naturalisés. A titre purement conservatoire les étrangers seront admis à faire constater et évaluer les dommages dont ils auront souffert ».

Deux conventions seulement ont été conclues avec des pays voisins conformément à cet article : ce sont, nous le savons, l'accord franco-belge du 8 octobre 1919, et l'accord franco britannique du 2 août 1929.

Le droit à indemnité étant basé sur le lien juridique qui relie l'état à ses membres, est donc strictement réservé aux citoyens français. Le régime de protection que nos lois accordent aux étrangers ayant domicile en France ne leur permet pas de bénéficier du droit à réparation des dommages de guerre.

Comme l'a dit M. Jacquelin, l'éminent professeur de la Faculté de Droit de Paris, dans son cours de doctorat de l'année 1923-1924, le droit du sinistré est une faculté de pur droit civil ; en conséquence, il est réservé uniquement aux Français, qui sont visés par la règle de l'égalité devant les charges publiques et qui sont liés par l'idée de solidarité nationale. C'est ce qui résulte de l'article 3 § 4 de la loi du 17 avril 1919 ayant réservé la question des indemnités à accorder aux étrangers. Par application de cette idée il faut décider d'une part que le droit à indemnité, en vertu de la loi du 17 avril 1919, doit être refusé à ceux qui, Français au moment où le dommage s'est produit, sont devenus étrangers avant d'avoir formé leur demande en indemnité, ou même avant d'avoir obtenu un titre de paiement.

D'autre part, et par contre ceux qui, étrangers à l'époque où s'est produit le dommage, ont acquis la nationalité française, peuvent invoquer le droit à indemnité avant d'avoir formulé leur demande. C'est le cas en particulier des Alsaciens-Lorrains. En conséquence il résultait de ces principes que les dispositions de la loi organique n'étaient applicables qu'aux seuls Alsaciens-Lorrains réintégrés de plein droit dans la nationalité française.

Cette mesure parut aussitôt trop rigoureuse et par le décret du 5 mai 1923 le gouvernement chercha à l'atténuer en accordant le bénéfice à d'autres catégories non moins dignes d'intérêt : ce sont d'abord :

Les Alsaciens-Lorrains qui ayant perdu la nationalité française par application du traité de Francfort ou ayant opté pour la France, avaient, par la suite, acquis une nationalité étrangère autre que l'allemande, puis l'indigénat alsacien lorrain avant la guerre, qui en raison des circonstances n'avait pu recouvrer la nationalité française qu'après réclamation.

Ensuite ceux qui, Français avant 1870, et ayant perdu cette nationalité par application du traité de Francfort, ont acquis par la suite une nationalité étrangère et ont demandé la naturalisation française dans l'année qui a suivi la mise en vigueur du traité de paix (28 juin 1919).

Ceux aussi qui, Français ou descendants de Français ayant opté pour la France en 1871, ont été obligés postérieurement d'acquérir l'indigénat alsacien-lorrain pour se réinstaller dans les pays annexés.

Enfin les sujets allemands nés ou domiciliés en Alsace-Lorraine ayant servi dans les rangs d'une armée alliée pendant la guerre.

Depuis d'autres omissions regrettables se sont révélées et M. Wolff, député de la Moselle, a déposé une proposition de loi tendant à accorder le bénéfice de la loi du 17 avril 1919 à trois nouvelles catégories d'Alsaciens-Lorrains :

1^o Aux personnes qui auront réclamé et obtenu la nationalité française par application du paragraphe 2 de l'annexe V du traité de paix, et dont le conjoint est admis ou eût été admis s'il avait vécu, au bénéfice de la loi précitée.

C'est le cas en l'espèce des Françaises de naissance devenues allemandes avant l'armistice par suite de leur mariage avec des

Alsaciens-Lorrains. Leur mari avait droit à la réparation tandis qu'elle leur était refusée, parce qu'elles ne recouvraient pas de plein droit la nationalité française.

II. Aux Français d'origine qui étant venus se fixer en Alsace-Lorraine après le traité de Francfort, et ayant acquis l'indigénat alsacien-lorrain, ont réclamé et obtenu la nationalité française par application du traité de paix.

III. Aux Alsaciennes et Lorraines qui, ayant épousé avant l'armistice des étrangers non allemands, ont réclamé et obtenu la nationalité française par application de l'article 2 annexe V du traité de Versailles.

Cette proposition qui date de plusieurs années fut enfin admise par le gouvernement qui a déposé à son tour un projet reprenant la proposition de M. Wolff. Ce projet tend en outre à aplanir les difficultés surgissant dans le partage des patrimoines, du fait des droits des deux époux et dont les enfants se trouvaient victimes.

Espérons que ce projet sera discuté à la rentrée des Chambres dans le courant de janvier et que par un vote sans débat elles tiendront à honneur de faire cesser ces quelques inégalités.

Il nous reste à parler maintenant d'un certain nombre d'étrangers dont le cas particulièrement intéressant n'a pas retenu pendant de longues années l'attention méritée du Parlement.

Dès le 19 juin 1923 M. Alcambray avait déposé une proposition de loi sur le bureau de la Chambre tendant à réparer l'iniquité faite à certains étrangers qui sont les suivants :

1^o La femme française mariée après le dommage à un étranger et qui ayant perdu ainsi la nationalité française se trouve privée du bénéfice de la loi de 1919 ;

2^o La femme française mariée à un étranger avant la guerre mais qui possède dans ses biens propres des dommages de guerre ;

3^o Les étrangers héritiers de droits de sinistrés français ;

4^o Les étrangers résidant en France depuis plus de 30 ans et dont les enfants sont Français et ont fait la guerre dans les rangs de notre armée ;

5^o Les étrangers qui ont eu un fils tué dans les rangs des armées françaises pendant la guerre.

Comme on le voit la plupart de ces cas visent des étrangers qui ont bien droit à la reconnaissance nationale ; le législateur pen-

dant longtemps refusa d'accéder à leur demande en raison des difficultés financières de notre trésorerie.

Cette proposition a été enfin votée par la Chambre, elle viendra bientôt en discussion devant le Sénat qui abondera, nous l'espérons, dans le même sens.

Souhaitons que les quelques 40.000 dossiers provenant de l'application de l'accord franco-britannique (qui nous coûtera près de 500 millions), et des propositions Alcambray et Wolff, soient évalués avec équité et célérité par l'administration trop soucieuse souvent des intérêts du Trésor.

CHAPITRE III

L'aspect actuel du problème de la réparation des dommages de guerre.

Dans ce chapitre final, nous nous proposons de passer en revue les principales questions à l'ordre du jour pour faciliter la liquidation des dommages causés par la guerre et l'achèvement de l'œuvre grandiose de la reconstitution.

M. Tardieu à la tribune de la Chambre s'écriait le 18 novembre 1929, en parlant du ministère des Régions libérées : « Dans un an et demi, Messieurs, je ferme boutique » ; cette prévision était hélas trop optimiste et l'on ne peut guère espérer à l'heure actuelle voir la disparition des services administratifs avant l'année 1933.

C'est qu'en effet en dehors de l'accroissement important des dossiers résultant des demandes d'indemnités pour perte de droit au bail, et des étrangers et des Alsaciens-Lorrains que nous venons d'examiner brièvement, un certain nombre de points restent en suspens. Ce sont en particulier les questions relatives au paiement des indemnités, au emploi, celles concernant les juridictions et l'accélération de la procédure, celles de la liquidation des coopératives de reconstruction, enfin et surtout le problème du fonctionnement de la caisse de compensation.

Nous passons successivement dans les paragraphes suivants à l'examen rapide de ces divers sujets.

En ce qui concerne les paiements, sur un total de l'ordre de près de 90 milliards de francs, il restait à payer environ 9 milliards. En 1928 les paiements se ralentirent en raison surtout d'un grand nombre de gros dossiers en instance d'évaluation devant les diverses juridictions et notamment devant la Commission supérieure. Dans cette année les paiements ne dépassèrent pas 2.750 millions alors que les prévisions budgétaires étaient de 5 milliards environ, en conséquence pour l'année 1930 le budget a fixé un crédit de 3 milliards. Nous avons vu que la loi du 30 mars 1929 dans ses articles 80 à 84 avait facilité le règlement des indemnités ainsi que des dispenses de emploi ; toutefois bien que le Parlement n'ait pas voulu suivre les heureuses suggestions de l'actif Président de la Commission des Régions libérées, soucieux d'harmoniser les conditions du emploi avec les dernières nécessités de la reconstitution, la loi a porté ses fruits. La circulaire de M. Falcoz précisant les textes, a prévenu les sinistrés des dangers de forclusion qu'ils courraient à défaut de justification du emploi avant le mois d'avril 1931 pour les indemnités mobilières et d'avril 1932 pour les indemnités immobilières. Le 25 mai 1930 un décret autorise l'échange des titres décennaux 6 % nominatifs et inaliénables délivrés en paiement d'indemnités contre des titres négociables et amortissables en 15 ans, mais dont l'émission est faite au taux de 4 %. Cette conversion facultative a été cependant mal accueillie dans les milieux sinistrés. En effet l'Etat avait remis aux sinistrés dont l'indemnité en perte subie était inférieure à 500.000 francs des titres d'obligations sexennales de la défense nationale, et à partir du 22 mars 1926 des titres décennaux à 6 % amortissables semestriellement ; tous ces titres étaient nominatifs et inaliénables pour éviter à la bourse des variations que leur négociation aurait pu entraîner sur les fonds d'Etat.

Après le 16 août 1928, la situation financière s'étant améliorée, l'Etat remit alors en paiement des titres amortissables en 15 ans au taux de 5 %, mais négociables, ce taux fut réduit ensuite, au désespoir des sinistrés, à 4 et demi % le 25 février 1930. On conçoit que devant cette inégalité de traitement les sinistrés aient réclamé au ministre des Finances, ce dernier ne tint compte que par-

tiellement de leurs doléances dans le décret du 30 mars 1929, en n'autorisant l'aliénation des titres que pour les obligations sexennales de la défense nationale, et en refusant de lever la clause d'inaliénabilité pour les obligations décennales portant sur deux milliards et demi. C'est donc sur les nouvelles remontrances des sinistrés que le ministre par le décret du 25 mai 1930 a autorisé la conversion facultative des obligations décennales de 6 % en titres négociables amortissables en 15 ans mais émis au taux de 4 % : les anciennes obligations décennales ne sont donc toujours pas négociables.

C'est pour remédier à cette iniquité que M. Gonnet a, le 11 juillet 1930, déposé sur le bureau de la chambre une proposition de loi sur la conversion des obligations inaliénables, cette proposition a fait l'objet d'un rapport de M. Lemelle, et sera discutée à la prochaine rentrée des Chambres, souhaitons que le Parlement l'adopte rapidement pour calmer l'inquiétude et le mécontentement légitime de nombreux petits sinistrés.

D'autre part M. Lubersac avait demandé s'il n'était pas possible de payer les sinistrés comptant plus de 500.000 fr. en perte subie avec des titres amortissables au porteur, ces derniers depuis le 16 avril 1930 ne pouvant plus se faire payer par les prestations en nature à prélever sur les livraisons de l'Allemagne en exécution du traité de paix ne recevaient en paiement que des titres d'annuités trentenaires inaliénables ; par lettre du 27 octobre 1930 M. le ministre des Finances a répondu par la négative craignant que « la négociation massive des titres qui seraient ainsi délivrés ne produisit tout au moins momentanément, dans les cours de ces valeurs des perturbations nuisibles, non seulement aux intéressés eux-mêmes mais aussi aux petits sinistrés ou autres porteurs de titres similaires ».

La question de la suppression des prestations en nature a fait l'objet d'un amendement de M. Gonnet au projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1931-1932. Cet amendement en rappelant que le 17 janvier 1925 la Chambre avait confirmé en matière de prestation en nature le droit de priorité pour les sinistrés des régions dévastées, propose de rétablir au budget de 1931 un crédit de 100 millions pour les prestations en nature à imputer sur les dommages de guerre.

Espérons que cet heureux amendement sera approuvé par les chambres et rétablira ainsi un mode de paiement qui sans être très répandu joue un rôle important pour les sinistrés agricoles (engrais chimiques, azote; plants de pommes de terre).

Enfin le ministre des Finances sur la suggestion de M. Lubersac a déposé un projet de loi autorisant l'aliénation des titres remis en paiement des intérêts sur perte subie.

La loi du 10 août 1930 a prévu une mesure de faveur pour les agriculteurs victimes de la révision de loi de 1924 qui, nous l'avons vu, exigeait le reversement d'indemnités pour remise en état du sol, alors que cette indemnité sans leur procurer un enrichissement avait été investie dans le sol sous forme d'engrais. L'article unique de la loi du 10 août 1930 stipule que : sous la condition de remploi prévu par l'article 2 § 4 de la loi du 23 mars 1928, les sinistrés dont l'indemnité pour remise en état du sol a été révisée par une décision définitive antérieure à la mise en vigueur de ladite loi, sont dispensés de reverser, à due concurrence, le montant de la réduction ordonnée par la décision intervenue. Les justifications du remploi effectué seront examinées par l'administration des régions libérées qui prononcera s'il y a lieu, leur admission.

Le ministre des finances est, de son côté, spécialement autorisé à rembourser dans les mêmes conditions aux sinistrés révisés le montant des versements qu'ils auraient déjà effectués sur la réduction prononcée au titre de l'indemnité pour remise en état du sol.

Toutes ces mesures concernant le paiement, la justification du remploi sont excellentes et on ne peut que souhaiter leur mise en application d'une manière aussi équitable que rapide.

Nous passons maintenant au gros problème de la liquidation des sociétés coopératives de reconstruction des régions libérées.

Ces organismes ont joué un rôle de tout premier plan dans l'œuvre de la reconstitution ainsi qu'en témoignent leur nombre qui atteint le chiffre de 2.380, groupant plus de 185.297 sinistrés, et l'ordre de grandeur de leur gestion qui approche de quinze milliards.

Ces sociétés instituées par les lois des 15 août 1920 et 12 juillet 1921 avaient pour but de faciliter tant par l'achat de matériaux que par l'émission d'obligations la reconstruction des immeubles détruits par la guerre.

La tâche de ces coopératives étant pour ainsi dire terminée, les administrateurs soucieux de se libérer de leur lourd mandat, et l'Etat désireux d'alléger ses caisses par la suppression des dépenses qu'elles occasionnaient sont également intéressés à la liquidation rapide.

C'est pour répondre à ce but que le gouvernement a déposé dès le 14 juin 1929 un projet de loi qui a fait l'objet d'un rapport favorable de M. Lemelle.

La liquidation anticipée des coopératives était compromise par les conditions imposées par la loi du 15 août 1920.

L'article de cette disposition législative stipule en effet que : la dissolution peut être prononcée avant l'expiration de son terme en vertu d'une délibération de l'assemblée générale prise à la majorité en nombre et en sommes, soit encore par une décision de justice pour causes graves dûment justifiées. L'article 3 ne prévoit pas moins de trois assemblées successives lorsque le quorum n'est pas atteint.

Le projet dans son article 1^{er} propose de modifier le régime légal prévu par l'art 2 § 3 de la loi du 15 août 1920 de la façon suivante : lorsque l'exécution du programme de la société et l'apurement des comptes individuels des adhérents seront jugés assez avancés, la dissolution anticipée de la société coopérative pourra être prononcée en vertu d'une délibération de l'assemblée générale prise dans les conditions fixées par l'article 3. Cette délibération sera soumise à l'approbation du Préfet. Désormais l'opposition de quelques adhérents ne pourra mettre en échec la volonté de la majorité de dissoudre la société.

L'article II du projet permet aux sociétés dont la dissolution anticipée est prononcée, de faire procéder à leur liquidation par les unions de coopératives qui les ont conseillées dans leurs gestions.

L'article III envisage les diverses modalités d'attribution des subventions de l'Etat aux sociétés dont la dissolution anticipée sera prononcée ainsi que les droits des unions chargées de la liquidation des dites sociétés.

L'article IV stipule qu'un décret dans les trois mois de la promulgation de la loi fixera les conditions d'application ainsi que le taux des subventions de l'Etat allouées aux sociétés coopéra-

lives approuvées et procédant elles-mêmes à leur liquidation.

Il faut espérer que ce projet fera bientôt l'objet d'un vote favorable du Parlement qui ne peut oublier la lourde charge assumée par les sociétés coopératives de reconstruction qui ont puissamment contribué au relèvement si rapide de nos départements dévastés. L'administration aura à cœur de faciliter leur liquidation et ne manquera pas d'y exercer son rôle de surveillance et de contrôle.

Le problème de la liquidation des dossiers en instance devant les juridictions de dommages de guerre, que nous abordons maintenant, ne présente pas moins de gravité, car il est peut-être celui qui compromet le plus l'achèvement des opérations administratives.

On a souvent reproché à la Commission supérieure ses lenteurs excessives, il faut cependant reconnaître qu'avec un personnel relativement réduit, et avec le mécanisme de la procédure écrite, elle s'est acquittée de sa mission avec toute la célérité que comportait l'examen de dossiers complexes.

Sur 9.030 recours qui ont été portés devant elle, 2.350 restent encore à juger à ce jour.

Quant à la section spéciale créée, nous l'avons vu, par la loi de révision du 2 mai 1924, 1.500 affaires lui ont été soumises, 500 dossiers doivent encore subir son examen ; ces dossiers ont été particulièrement délicats et avaient été à cause de leur importance longtemps retenus par le comité central de préconciliation. D'ailleurs parmi ces 500 dossiers plusieurs centaines correspondent à des recours formés contre les décisions des comités départementaux d'arbitrage.

Comme la juridiction suprême progressait à la cadence de 350 affaires par an, il est apparu que ses travaux ne pourraient guère être terminés avant deux ans. Le garde des sceaux s'est ému de cette situation et par trois décrets du 31 octobre 1930 il porte de huit à douze le nombre des commissaires du gouvernement et de douze à vingt-quatre celui des rapporteurs de la commission supérieure. Le 3^e décret a augmenté de dix-huit à vingt-quatre le nombre des rapporteurs de la section spéciale.

D'autre part nous avons eu l'occasion de voir dans le chapitre IV section II que la loi du 8 avril 1930 avait prorogé du

31 mars au 31 juillet les délais suivant lesquels les travaux des commissions départementales, comités d'arbitrage, et section spéciale devaient être achevés ; comme ces opérations n'ont pu être effectuées, et que les 200 recours en instance devant la section spéciale ne peuvent être instruits ni jugés par elle puisqu'elle en a été dessaisie, le ministre souverain devait dans les deux mois suivants procéder à cette liquidation. Heureusement le Ministre n'a pas voulu appliquer cette omnipotence arbitraire et il a cherché à en éviter la responsabilité par le dépôt d'un projet de loi. Ce projet tend à charger la section spéciale, organe le plus qualifié, de liquider l'examen des recours en matière de produits finis, en dessaisissant les commissions départementales et les comités d'arbitrage. Les Chambres, espérons-le, voteront ce projet à leur rentrée du 13 janvier 1931. Il serait également souhaitable que l'Etat se désistât d'un certain nombre de recours qu'il a portés (comités d'arbitrage) et qui procèdent d'une conception périmée aujourd'hui (connexité, frais supplémentaires). Ces recours encombrant inutilement les rôles des greffes.

L'œuvre de la juridiction suprême en matière de dommages de guerre touche à son terme, appelée à traiter des affaires délicates autant que complexes par leur nouveauté, mal éclairée par des textes incomplets et des travaux législatifs obscurs, elle a toujours apporté à leur solution un esprit d'équité et d'impartialité auquel il faut rendre hommage.

Ayant plus souvent à juger du fait que du droit, elle a pu commettre quelques erreurs (Abbadie, Aguirre, Adam, Fatoux) qu'elle a la première reconnues loyalement et redressées dès que l'occasion lui en était offerte (arrêts Pied-Selle, Outrequin, etc.).

Elle a enfin atténué les rigueurs meurtrières de la loi néfaste de révision et l'on peut dire sans exagération qu'elle a été le rempart des sinistrés contre les abus parfois constatés de l'administration. Le monument jurisprudentiel qu'elle a ainsi élevé fait honneur à la Commission supérieure et la rend digne de son aîné, le Conseil d'État, dont elle a suivi les heureuses traditions.

Il nous reste à traiter dans un dernier paragraphe la question du fonctionnement et du financement de la caisse de compensation pour les produits finis et le droit nouveau. C'est d'ailleurs à l'heure actuelle le point névralgique qui soulève le plus de difficultés dans

la liquidation des affaires en souffrance, tant par leur nombre (il n'y a pas moins de 22 000 dossiers) que par la divergence des intérêts en jeu.

Nous avons vu précédemment (section II chapitre IV) combien les sinistrés et en particulier les nouveaux attributaires se plaignaient des imperfections et des lacunes que présente la loi du 30 mars 1929. Par la voix de leurs représentants ils firent part au ministre de leurs doléances et de leurs suggestions. M. Falcoz, dont l'heureuse influence s'est fait sentir en maintes circonstances durant son séjour au ministère des Régions libérées, animé du même esprit d'apaisement et de sollicitude envers les sinistrés que ses prédécesseurs MM. Tardieu, Forgeot, élaborâ un projet de loi qui s'inspire largement des vues des intéressés et est appelé à leur donner satisfaction.

Avant d'examiner le projet Falcoz, nous rappellerons succinctement les principales suggestions présentées par les sinistrés et particulièrement la fédération des sinistrés.

L'on sait que les nouveaux attributaires n'avaient accepté l'arbitrage Forgeot et la réduction de leur créance que sur la promesse du ministre de recevoir des paiements partiels et le versement d'acomptes immédiats.

D'autre part dans le silence de la loi ne prévoyant pas de sanction ni de mesure de contrainte à l'égard des anciens attributaires, si ces derniers ne s'exécutaient pas, les Non-Touchants désiraient non seulement que des intérêts pénalisent les versements tardifs mais aussi qu'un organisme fût chargé d'imposer aux anciens bénéficiaires de produits finis le paiement de leur dette envers le compte de compensation. Certains s'inspirant de l'article 58 de la loi du 17 avril 1919 stipulant que les sinistrés peuvent se syndiquer ou se former en sociétés pour recevoir dans certains cas les frais supplémentaires à la place du Trésor, proposaient donc de créer un syndicat des non touchants destiné à recevoir et poursuivre le paiement des frais supplémentaires dont ils étaient les créanciers. Ce syndicat aurait eu une personnalité légale, poursuivi les instances de recouvrement devant les tribunaux et requis des condamnations ; l'Etat qui se désintéressait de la question n'aurait pu voir dans cette institution qu'un excellent adjuvant pour la liquidation rapide du compte de compensation.

Nous pensons que cette conception aurait présenté dans la pratique des avantages pour les nouveaux attributaires, mais aurait eu le grave défaut d'opposer les intéressés les uns contre les autres et de compromettre la bonne harmonie et l'esprit de solidarité qui doit régner entre les sinistrés, ce dont ils ont fait preuve en maintes circonstances. Partant d'un point de vue différent les anciens attributaires estimaient à juste raison que depuis longtemps les indemnités qu'ils avaient reçues avaient été investies dans leur entreprise et qu'un reversement brutal risquerait parfois de les entraîner à la ruine, d'où la nécessité de leur accorder en face de mesures coercitives des délais de grâce pour s'acquitter de leur dette.

Nous ne revenons pas sur le grave problème des délais prévus pour l'achèvement des opérations et reculés au 31 juillet 1930, laissant depuis cette date les sinistrés dans la crainte et la perspective de se trouver sans garanties en face de l'omnipotence d'un juge souverain, le ministre.

Enfin les sinistrés s'étaient gravement émus du traitement différent qui était réservé aux anciens attributaires (surtout depuis la loi du 30 août 1930 favorisant les agriculteurs dispensés de reverser le montant de la réduction ordonnée par la loi de 1924, et autorisant le ministre des Finances à leur restituer le versement déjà effectué).

En effet l'Etat, par l'intermédiaire de son agent judiciaire, avait intenté des poursuites contre un industriel de Charleville pour lui imposer le reversement d'indemnités pour frais supplémentaires sur produits finis supprimés par le jeu de la loi du 2 mai 1924 ; le sinistré intéressé avait réclamé devant le tribunal civil contre l'illégalité de ces poursuites, ce tribunal lui donna gain de cause dans un jugement très motivé dont nous nous permettons de citer quelques attendus : « attendu que tel est bien le caractère de la loi du 23 mars 1928, qui contrairement à une jurisprudence antérieure a précisé la portée de l'art. 13 de la loi du 17 avril 1919, consacrant le droit pour les sinistrés d'obtenir les frais supplémentaires pour leurs produits finis ;

« Attendu qu'il est indéniable en droit et en fait qu'au jour du commandement, la Société D. ne pouvait être tenue de par l'effet de l'application à son profit des dispositions de la loi interprétative

du 23 mars 1928 à un reversement quelconque sur les frais supplémentaires par elle encaissés pour produits finis ; qu'au jour du commandement l'objet de l'ordre de reversement n'existait plus, la décision de justice en vertu de laquelle il avait été délivré étant suspendue quant à ses effets. V. Dalloz, *Lois et Décrets*, 243.

Un autre industriel ayant été condamné fit appel devant la Cour de Nancy qui se déclara incompétente.

Les conséquences de ces poursuites étaient graves, car si l'Etat obtenait gain de cause, la récupération des sommes provenant d'indemnités allouées sur produits finis réduites par la loi de 1924 allaient emplir les caisses du Trésor au détriment du compte de compensation et par suite réduire le dividende déjà très restreint d'après les prévisions.

L'intervention des sinistrés auprès du ministre des Finances obtint l'heureux résultat de suspendre momentanément les poursuites. Ils lui exposèrent que l'Etat devait renoncer à toutes poursuites, que les sommes versées ou encore à verser devaient revenir dans la proportion de 50 % au compte spécial de compensation ; qu'en outre les sommes déjà reversées devaient être restituées par le Trésor et remises à la caisse de compensation. Cette argumentation était d'ailleurs basée sur la loi du 23 mars 1928 disant que « toutes les autres indemnités actuellement perçues pour frais supplémentaires sur produits finis seront rapportées fictivement à ce compte spécial », la loi n'ayant pas distingué entre les sommes versées au Trésor et celles encore entre les mains de leurs bénéficiaires, toutes ces sommes devaient faire retour à la masse du compte de compensation.

C'est, nous l'avons dit, en s'inspirant de toutes ces considérations que M. Falcoz elabora son projet de loi attendu depuis plusieurs mois avec tant d'impatience par les sinistrés.

En raison des vacances parlementaires ce projet ne put venir en discussion devant les Chambres en juillet dernier.

Entre temps, M. Gonnet avait obtenu l'adhésion du ministre des Finances le 3 novembre dernier, aux dispositions financières du dit projet.

L'active commission des régions libérées, dès que ce rapport fut déposé (21 novembre dernier), décida en raison de l'extrême urgence du problème de confier l'examen de ce projet à son dis-

tingué rapporteur M. Des Rotours, qui en moins de quinze jours, après un exposé très clair de la question, conclut au vote rapide de ce projet. En raison de l'importance de ce projet, nous nous permettons de le reproduire intégralement :

Projet de loi n° 3983 tendant à assurer le fonctionnement du compte spécial de compensation prévu par l'article 87 de la loi du 30 mars 1929 relatif aux frais supplémentaires pour produits finis de l'industrie présente : au nom de M. Gaston Doumergue, Président de la République française, par M. Georges Pernot, ministre des Travaux publics, par M. Germain Martin, ministre du Budget et par M. Paul Reynaud, ministre des Finances.

EXPOSÉ DES MOTIFS.

Messieurs,

L'article 87 de la loi du 30 mars 1929 a modifié l'article 41 de la loi du 23 mars 1928 créant au profit des sinistrés privés des frais supplémentaires pour produits finis de l'industrie une indemnité qui doit être prélevée sur les sommes payées au même titre des frais supplémentaires pour produits finis, aux sinistrés dont les dommages avaient été fixés par une décision définitive à une date antérieure à celle de l'arrêt de jurisprudence supprimant tout droit aux frais supplémentaires en ce qui concerne les produits finis.

Les commissions départementales sont parvenues au terme de leurs travaux de constatation des sommes allouées aux anciens attributaires et d'évaluation des frais supplémentaires pour nouveaux attributaires. Mais en raison des nombreux dossiers qui sont en instance d'examen devant les comités d'arbitrage et devant la Commission supérieure de dommages de guerre, il n'est pas possible d'arrêter dès maintenant le pourcentage général des versements incombant aux anciens attributaires, ni la part proportionnelle revenant aux nouveaux bénéficiaires. L'article 87 § 13 précité disposant que les versements des anciens attributaires devront être effectués dans les six mois de la fixation du pourcentage, les nouveaux se plaignent amèrement du délai indéterminé qui va s'écouler encore avant que la procédure soit épuisée pour tous les dossiers à examiner et qu'il soit par suite impossible de faire courir les délais de versement. D'un côté, les anciens

attributaires ne sont donc tenus actuellement par aucune obligation de s'acquitter et de l'autre côté, les nouveaux n'ont pas le moyen d'encaisser, même partiellement, leurs indemnités.

Il convient, en conséquence, de prendre des mesures permettant d'obtenir des versements partiels des anciens attributaires et de donner en même temps satisfaction aux légitimes réclamations des nouveaux attributaires appelés à recevoir le produit des versements des anciens.

Tel est le but du projet de loi que nous avons l'honneur de soumettre à vos délibérations.

Le Président de la République française décrète :

Le projet de loi dont la teneur suit sera présenté à la Chambre des députés par le ministre des Travaux publics, par le ministre du Budget et par le ministre des Finances, qui sont chargés d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Projet de loi.

Art. 1^{er}. — L'article 87 de la loi du 30 mars 1929, § 13 est modifié et complété comme suit :

Dans les 6 mois qui suivront la date de la promulgation de la présente loi ou dans les six mois qui suivront la décision définitive, si celle-ci n'est pas intervenue à cette date, les anciens attributaires devront effectuer un *premier versement de 45 %* des frais supplémentaires qui leur ont été accordés pour produits finis et dont le montant a été constaté par une décision définitive.

Le solde des sommes restant dues sera exigible dans les *trois mois* qui suivront la notification de la part proportionnelle mise à la charge de chacun des anciens attributaires et *portera intérêt à 5 %* à dater de la promulgation de la présente loi. Ces intérêts s'ajouteront à la masse de compensation revenant aux nouveaux attributaires.

Art. II. — Les versements seront portés sous déduction de la majoration de 1 % prévue au paragraphe 12 de l'article 87 de la loi du 30 mars 1929 à un compte spécial ouvert dans les écritures du Trésor.

Art. III. — Le recouvrement des sommes à reverser par les anciens attributaires sera *poursuivi par le trésor à la diligence de son agent judiciaire*, en vertu d'états établis d'après les décisions définitives et visés pour valoir *titres exécutoires* dans les

conditions prévues par l'article 54 de la loi du 13 avril 1896.

Pour le recouvrement de sa créance sur les anciens attributaires, le Trésor possède une *hypothèque*, l'inscription de cette hypothèque aura lieu en vertu de l'état exécutoire. Tous les actes d'inscription, de main levée ou de radiation faits en exécution de la présente loi, sont dispensés du timbre et enregistrés gratis. Ils sont, en outre dispensés de la taxe hypothécaire édictée par les articles 4 et 5 de la loi du 30 avril 1921. Les salaires et émoluments afférents à ces formalités seront dus suivant les tarifs en vigueur.

Art. IV. — Les tiers qui auront fourni des deniers pour l'acquittement par les anciens attributaires des sommes visées à l'article 1^{er} de la présente loi seront subrogés de plein droit dans le bénéfice des inscriptions hypothécaires prises au profit du Trésor. Mention de la subrogation sera faite par le conservateur en marge de l'inscription au vu du récépissé délivré par le Trésor au tiers qui aura effectué le paiement des sommes dues par l'ancien attributaire.

Art. V. — Les opérations du compte spécial de compensation tenu par l'administration des régions libérées, en vertu du § 7 de l'article 87 de la loi du 30 mars 1929, seront effectuées en principal et intérêts par le *Crédit national* qui recevra d'une part les versements faits au Trésor par les anciens attributaires ou en leur acquit et assurera d'autre part les paiements aux nouveaux attributaires sur réquisitions émises par les préfets au nom du ministre chargé des régions libérées.

Art. VI. — Les indemnités allouées aux nouveaux attributaires de frais supplémentaires pour produits finis ne pourront faire l'objet d'aucune cession ou apport à partir de la promulgation de la présente loi.

Art. VII. — Le paiement des sommes allouées forfaitairement aux nouveaux attributaires en vertu de l'article 87 de la loi du 30 mars 1929, n'est pas subordonné à la justification du rempli.

Fait à Paris, le 6 novembre 1930.

Gaston DOUMERGUE,

Par le Président de la République,

Georges PERNOT,

Ministre des Travaux publics,

Germain MARTIN,
Ministre du Budget.

P. REYNAUD,
Ministre des Finances.

Ce projet s'inspire des vœux formulés par les sinistrés et tend à combler les graves lacunes relevées dans le fonctionnement de la caisse de compensation.

Nous rappelons d'abord que le premier versement exigible des anciens attributaires devra être effectué dans les six mois de la promulgation de la loi pour les décisions déjà définitives, et dans les six mois de la notification de la décision à rendre. Le solde sera exigible dans les 3 mois suivant la notification de la part proportionnelle de chaque redevable.

Le taux de versement des anciens attributaires est fixé à 45 %, et un intérêt de 5 % a été prévu à partir de la promulgation de la loi.

Le projet abroge l'ancien texte visant les répartitions successives des versements aux nouveaux attributaires, et le délai de trois mois accordé aux anciens attributaires pour le solde de leurs versements.

Désormais c'est l'agent judiciaire du Trésor qui effectuera, le cas échéant, les poursuites en vertu d'états exécutoires, l'hypothèque judiciaire garantira le privilège du Trésor. Enfin, c'est le Crédit national qui effectuera les paiements après avoir reçu les fonds. Les paiements s'effectuant en dehors des indemnités normales de dommages de guerre, les nouveaux attributaires sont dispensés du emploi et des justifications qui en découlaient.

Ce projet comme on le voit présente une grande amélioration, mais nous ne croyons pas qu'il échappe à toute critique.

On peut tout d'abord faire quelques réserves au sujet des évaluations des nouveaux attributaires faites par un personnel différent bien souvent de celui qui a établi il y a quelques années les évaluations des anciens attributaires, ces nouvelles attributions ne sont-elles pas fixées avec plus de libéralité que les anciennes, peut-être peut-on craindre sur ce point des différences de traitement susceptibles de froisser les intérêts des anciens attributaires de frais supplémentaires sur produits finis ?

Au point de vue des délais, les six mois accordés aux anciens attributaires seront-ils suffisants et n'assisterons-nous pas au triste spectacle de voir des industriels déjà gravement atteints par la crise économique sévissant plus particulièrement dans le Nord, être acculés parfois à la faillite pour s'acquitter d'une dette qui aurait dû rester à la charge de l'Etat ?

Il y a lieu de regretter les dispositions envisagées par le projet primitif qui prévoyait, dans un article 5 supprimé, des exonérations d'impôts aux prêts consentis par les tiers aux anciens bénéficiaires.

De plus, le projet est muet sur le mode de paiement et les moyens suivant lesquels les redevables pourront se libérer. Pourront-ils s'acquitter de leur dette par le versement d'obligations de la Défense nationale dont ils sont titulaires ? Il serait souhaitable que le décret sur la mise en application de la prochaine loi précisât toutes ces modalités qui présentent une grande importance pratique pour les intéressés.

En outre, sur la base de la transaction Forgeot, l'Etat ayant dit qu'il ne prendrait ni ne donnerait rien à la caisse de compensation, institution en marge en quelque sorte des dommages de guerre, les nouveaux attributaires sont dispensés du remploi, n'y a-t-il pas là une mesure de clémence excessive envers ces derniers au détriment des anciens qui eurent à en supporter tous les inconvénients ? Sous prétexte que l'Etat se désintéresse de la question, les nouveaux attributaires devaient-ils être exonérés du remploi et de ses justifications ?

Enfin, en ce qui concerne le reversement du montant des frais supplémentaires sur produits finis alloués puis supprimés par la loi de révision, le Trésor reprendra-t-il ses poursuites momentanément suspendues sur les instances des sinistrés auprès du ministre des Finances ? Il est vraiment regrettable que le projet passe sous silence ce point délicat.

Quelle sera en effet la situation des anciens attributaires condamnés à reverser et qui n'ont pas encore effectué ces versements, les lois des 23 mars 1928 et 30 mars 1929 les ont, semble-t-il, rétablis dans leurs droits méconnus et l'Etat ne paraît plus avoir le droit de leur en réclamer le paiement ?

Quel sera également le sort des sinistrés qui ont effectué les versements auxquels ils avaient été condamnés, si l'état oblige, malgré la loi, les anciens attributaires condamnés à faire leur versement, ces derniers verseront l'intégralité du montant de leur condamnation correspondant aux sommes qu'ils ont pu recevoir au titre de produits finis, soit cent pour cent, par le jeu de la loi nouvelle ils seront considérés comme des nouveaux attributaires

pour 50 % de ce montant, ce qui diminuera d'autant les dividendes déjà problématiques à répartir entre les nouveaux bénéficiaires.

Le groupement interparlementaire des départements dévastés, réuni sous la présidence de M. le sénateur Hayez, ému par la gravité de la question, a émis le 21 novembre dernier le vœu suivant, qui fera vraisemblablement l'objet d'une proposition de loi :

Art. 1^{er}. — « Les sinistrés qui avaient obtenu des frais supplémentaires pour produits finis, auxquels, à la suite de la loi du 2 mai 1924, cette indemnité de frais supplémentaires a été supprimée, par une décision de révision devenue définitive antérieurement à la mise en vigueur de la loi du 23 mars 1929, sont considérés comme ayant conservé leur attribution et sont dispensés de reversement, à due concurrence, le montant de la réduction ordonnée sur ce point par la décision intervenue.

Art. 2. — Si le sinistré a effectué, en tout ou en partie, le reversement de l'indemnité supprimée, le ministre des Finances est spécialement autorisé à rembourser le montant de ces versements ? Ce remboursement se fera par le versement, au lieu et place du sinistré, au compte spécial de compensation créé par l'alinéa 7 de l'article 87 de la loi du 30 mars 1929, de la somme due par celui-ci à ce compte et par le remboursement de l'exédent au sinistré lui-même.

Dans le cas où ce sinistré aurait été classé parmi les nouveaux attributaires, il n'aurait aucun droit sur les sommes qui seront réparties entre ceux-ci par le compte spécial de compensation.

Art. 3. — Le ministre des Finances sera saisi à peine de forclusion, dans le délai de 3 mois à partir de la promulgation de la présente loi, par une réclamation du sinistré ayant déjà reversé ou ayant encore à reverser des frais supplémentaires aux produits finis dans les conditions prévues aux articles 1 et 2 ci-dessus.

Le dossier justificatif, joint à cette réclamation, sera immédiatement transmis pour avis au sous-secrétaire d'Etat des travaux publics, chargé des Régions libérées, qui devra le renvoyer avec ses conclusions, au ministre des Finances dans le délai de deux mois.

Celui-ci statuera dans le délai d'un mois et notifiera immédiatement sa décision au sinistré, en la faisant connaître en même

temps au sous-secrétaire d'Etat des travaux publics chargé des régions libérées ».

Le simple exposé de ces regrettables lacunes du projet Falcoz, suffit à montrer l'extrême complexité des difficultés qui restent à résoudre, souhaitons que toute la lumière soit faite sur la question lors des prochains débats parlementaires et qu'une fois de plus la démagogie des assemblées politiques ne viennent pas obscurcir la discussion et la mise au point du texte législatif.

En raison de la brusque chute du cabinet Tardieu, le projet Falcoz n'a pu venir en discussion avant la clôture de la session extraordinaire, l'actif président de la commission des Régions libérées, M. Gonnet, dans une lettre adressée au président du Conseil dans le courant de décembre, n'a pas manqué « de lui souligner l'intérêt qui s'attache au vote des projets déposés sur le bureau de la Chambre ; aucun retard nouveau ne peut dit-il être toléré, il n'y a pas de raison ajoute-t-il en ce qui concerne les produits finis, pour retarder une réforme qui doit être la première à recevoir une sanction législative ».

Souhaitons plus que jamais, que les espoirs si souvent déçus des sinistrés ne s'évanouissent pas dans des discussions aussi stériles que coupables pour les intérêts de ceux qui ont tant souffert des horreurs de la guerre et ont acquis à ce titre un droit à la reconnaissance nationale.

CONCLUSION

C'est à la France que revient l'honneur d'avoir été la première nation admettant dans son arsenal législatif le droit à réparation aux dommages causés par la guerre ; elle a eu depuis de nombreuses imitatrices.

La loi organique du 17 avril 1919, vaste illustration de la théorie du risque social et de la solidarité nationale, a marqué le recul de l'ancienne théorie de l'irresponsabilité générale de l'Etat, principe dont la disparition ne s'opère que très lentement tant sont profondes ses racines dans notre droit public.

L'état actuel de nos finances publiques n'a pas permis de reconnaître un droit à réparation aux sinistrés du Midi, mais peut-être l'heure est-elle proche où le législateur, faisant litière du principe de l'irresponsabilité générale de l'Etat, reconnaîtra le droit à réparation des dommages causés par les cataclysmes ou calamités publiques et posera dans un texte s'adaptant à ces tristes éventualités les principes généraux de ce droit.

L'expérience a montré que malgré les lourdes charges qu'elle a entraînées, la loi du 17 avril 1919, dont le but visait plus la reconstitution économique en elle-même que l'application stricte d'un droit à réparation en faveur du sinistré, a vraiment constitué la charte des victimes des dommages causés par la guerre et qu'elle servira toujours de fondement au législateur de demain s'il avait par malheur à réparer les désastres issus d'un nouveau conflit.

On a pu reprocher quelques erreurs et abus à l'administration et aux juridictions chargées d'appliquer et d'interpréter des textes délicats tant par leur nouveauté que leur complexité, mais pouvait-il, en vérité en être autrement, si l'on considère un seul instant la tâche qui s'imposait à elles et l'ampleur d'un désastre s'élevant à près de 150 milliards, en tenant compte des dommages de l'Etat et des départements et communes ?

Confiant dans le recouvrement de sa créance sur l'Allemagne, l'État fut-il au début trop prodigue de ses deniers ? brutalement, sous l'effet d'une violente campagne de méfiance envers nos sinistrés il resserra les cordons de sa bourse au fur et à mesure que surgissaient les difficultés financières.

Le résultat fut le vote de la loi inique du 2 mai 1924 dont les tristes effets ne tardèrent pas à se manifester. La campagne de suspicion dissipée, le législateur constata qu'il ne pouvait impunément abandonner ces impératifs sociaux que constituent l'autorité de la chose jugée et la non-rétroactivité des lois, et par les lois des 23 mars 1928 et 30 mars 1929, il voulut recourir à la saine application de la loi organique. Ces lois, hélas, portaient en elles, le vice inhérent à leur origine, remédier au plus vite ; incomplètes et obscures elles éprouvaient le besoin d'être modifiées dès leur entrée en vigueur.

La loi organique, malgré sa scrupuleuse précision, présentait quelques lacunes sur certains points particuliers, tels que la situation des Français sinistrés à l'étranger, l'indemnité pour perte du droit au bail, allocation de frais supplémentaires pour les produits fabriqués postérieurement au 1^{er} août 1914 sur l'ordre des autorités, le législateur y a porté remède, peut-être bien tardivement, mais il a comme excuse d'avoir eu à se défendre contre le péril financier qui menaçait notre trésorerie.

Aujourd'hui à l'heure où nos finances s'améliorent grâce au courageux redressement, réalisé par M. Poincaré, nous pensons que le Parlement ne pourrait sans lâcheté se dérober à la mission que quelques sinistrés attendent de lui, en portant toute son attention sur les divers projets qui lui sont soumis. Nous espérons qu'il donnera bientôt une sanction législative aux textes concernant le fonctionnement de la caisse de compensation, la liquidation des coopératives de reconstruction, la situation des Alsaciens-Lorrains et des sinistrés étrangers et enfin la conversion des obligations inaliénables en titres négociables.

Que l'on nous permette en terminant de rendre hommage à l'œuvre grandiose de la reconstitution de nos régions dévastées par l'envahisseur avec un luxe de sauvagerie sans égale ; une douzaine d'années seulement ont suffi pour faire renaître la vie et la paix dans nos départements les plus riches où pendant près

de quatre ans la guerre et la mort avaient régné en maître.

Comme l'a dit M. Falcoz, « ce ne sera pas un des moindres étonnements de l'histoire que cette œuvre immense de restauration entreprise sans défaillance par une nation victorieuse, sans doute, mais profondément atteinte dans ses forces vives, aux prises avec les difficultés d'ordre financier qui furent l'inévitable conséquence des événements ».

On ne peut certes que déplorer les pertes cruelles que la France a subies au cours de ce terrible conflit mondial. On a pu évaluer la « *damnum emergens* » qu'elle ressentait mais à combien s'élève le « *lucrum cessans* » dont elle a été l'objet ?

Dès aujourd'hui, hélas, au milieu de l'humanité ensanglantée, à l'oreille de laquelle résonnent encore le bruit des canons et le cliquetis des armes, certaines nations voisines, jalouses de notre rapide relèvement sont animées d'un esprit de revanche. Puisse la voix timide mais combien salutaire de la Société des Nations leur faire comprendre que la paix et la volonté de la maintenir sont les seuls garants du bonheur et de la prospérité des peuples.

Vu : le Président de la thèse,
MESTRE.

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — SOURCES.

Journal Officiel, travaux préparatoires, débats et documents parlementaires.
Revue politique et parlementaire, 1915, 1924, 1927.
Revue d'économie politique, 1915.
Revue historique d'histoire du droit français, 1926.
Revue de droit public, 1924.
Répertoire de droit international privé, 1929.
Revue de législation comparée.
Le Moniteur de Belgique.
Revue trimestrielle de droit civil, 1919.
Journal ; le Sinistré.
Revue générale d'administration, 1922.

II. — AUTEURS.

Jacquelin. — Le droit social et la réparation des dommages de guerre (Cours de doctorat de M. Jacquelin, 1923-1924).
Mestre. — Le dommage direct, 1927.
Vaulx (H. De). — Thèse, 1913.
Solère. — Thèse 1922 (Alsace-Lorraine).
Claeys. — Les produits finis. Thèse, 1929.
Savitch. — Les dommages de guerre en Serbie. Thèse, 1924.
Stérian. — Les dommages de guerre en Roumanie. Thèse, 1929.
Duez. — La responsabilité de la puissance publique en dehors des contrats, 1927.
Lefur. — Guerre juste, juste paix.
Abrami et Calmejane. — Le sinistré en face de la loi Tardieu, 1928.
Roman. — Code annoté des dommages de guerre, 1928.
— Revue des dommages de guerre.
Croquez et Labes. — L'indemnité pour perte du droit au bail, 1930.
Croquez. — Loi du 23 mars 1928, 1928.
— Les révisions, 1925.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION.....	5
-------------------	---

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — Les principes directeurs de la loi du 17 avril 1919...	17
CHAPITRE II. — La pratique de la loi du 17 avril 1919.....	23

DEUXIEME PARTIE

LES RÉVISIONS.

CHAPITRE PREMIER. — La loi du 31 mai 1921.....	27
CHAPITRE II. — La loi du 2 mai 1924.....	31
<i>Section I.</i> — Les causes.....	31
<i>Section II.</i> — La loi.....	33
<i>Section III.</i> — La pratique de la loi du 2 mai 1924.....	41
CHAPITRE III. — La loi du 23 mars 1928.....	47
<i>Section I.</i> — Les origines.....	50
<i>Section II.</i> — Le problème des produits finis.....	53
<i>Section III.</i> — La loi.....	67
<i>Section IV.</i> — La pratique de la loi du 23 mars 1928.....	75
CHAPITRE IV. — La loi du 30 mars 1929.....	81
<i>Section I.</i> — La loi.....	81
<i>Section II.</i> — La pratique de la loi.....	92

✓ TROISIEME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — L'indemnité pour perte du droit au bail.....	103
<i>Section I.</i> — Historique.....	103
<i>Section II.</i> — La loi.....	110

1199. — Imp. Jouve et Cie, 15, rue Racine, Paris. — 2-31
